Tribunal de Contas da União

Secretaria das Sessões

PLENÁRIO

Sessão Ordinária

ATA Nº 47 DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018

Data da aprovação: *5 de dezembro de 2018*

Data da publicação no D.O.U.: *10 de dezembro de 2018*

Acórdãos apreciados por relação: *2782 a 2816*

Acórdãos apreciados de forma unitária: *2729 a 2781*

ATA 47, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Raimundo Carreiro
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
Secretário das Sessões: AUFC Marcio André Santos de Albuquerque
Subsecretária do Plenário, em substituição: AUFC Lorena Medeiros Bastos Corrêa

Às 14 horas e 38 minutos, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira, bem como da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausente, em missão oficial, o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata 46, referente à sessão ordinária realizada em 21 de novembro de 2018 (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos desta ata, de acordo com a Resolução 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na internet (www.tcu.gov.br).

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 304/2018, entre os dias 22 e 28 de novembro, foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Processo: 041.048/2018-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Resolução - TCU nº 280/2016, artigos 8º a 11, 42 e 43
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos de Obras
Relator sorteado: Ministro BRUNO DANTAS

Processo: 008.513/2004-5
Interessado: Ministério da Educação, Universidade Federal de Santa Maria
Motivo do sorteio: Impedimento ou suspeição do relator atribuído por LUJ
Tipo do sorteio: Sorteio entre os ministros e ministros-substitutos que compõem o Plenário. Art. 39, VIII; parágrafo único do art. 151 do RITCU. Art. 11 da Resolução-TCU 175/2005.
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 014.174/2012-0
Interessado: /CONSORCIO OAS / CAMARGO CORREA / GALVAO

Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração

Tipo do sorteio: Sorteio entre os ministros que compõem o colegiado que proferiu a deliberação recorrida, excluído o autor da respectiva deliberação. Inciso I do art. 154 do RITCU. Arts. 21 e 22 da Resolução-TCU nº 175/2005

Relator sorteado: Ministra ANA ARRAES

Processo: 025.741/2017-9
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Matéria administrativa ou Projeto de Ato Normativo

Tipo do sorteio: Sorteio entre os ministros que compõem o Plenário, excluídos, em caso de projeto de ato normativo, o autor da proposição e o relator do projeto nas comissões. Arts. 72 a 74; 76; inciso III do art. 154 do RITCU. Art. 19 da Resolução-TCU 175/2005. Art. 28, § 2º,da Resolução-TCU 249/2012.

Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 034.951/2018-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Impedimento ou suspeição do relator atribuído por LUJ

Tipo do sorteio: Sorteio entre os ministros e ministros-substitutos que compõem o Plenário. Art. 39, VIII; parágrafo único do art. 151 do RITCU. Art. 11 da Resolução-TCU 175/2005.

Relator sorteado: Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN

Processo: 039.780/2018-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Conflito de competência

Tipo do sorteio: Sorteio entre os ministros e ministros-substitutos envolvidos no conflito de competência. Art. 34 da Resolução-TCU 175/2005.

Relator sorteado: Ministro BRUNO DANTAS

Recurso: 015.831/2007-4/R001
Recorrente: Dayse Maria Cavalcante Fernandes
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 030.749/2012-3/R001
Recorrente: Guilherme Frederico de Moura Muller
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ

Recurso: 005.383/2014-5/R001
Recorrente: Maria Beatram Santos Pontes de Miranda
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Recurso: 008.337/2016-0/R001
Recorrente: Edson Raimundo Machado
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 008.337/2016-0/R002

Recorrente: Jose Eduardo Lopes Mendes
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 010.481/2016-8/R003
Recorrente: Enger Engenharia S/A
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 010.481/2016-8/R004
Recorrente: Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 002.673/2017-7/R001
Recorrente: Maria do Carmo Silva Magalhaes
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 034.465/2017-0/R001
Recorrente: Jose Pedro Soares de Oliveira
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 027.046/2018-4/R001
Recorrente: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

COMUNICAÇÕES:

Da Presidência (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata):

Apresentação de proposta, de iniciativa do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), de celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED) com a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), tendo por objeto viabilizar a realização, por intermédio da ENAP, do projeto intitulado "*Review* sobre o Sistema de Inovação do Setor Público do Brasil", a ser conduzido em conjunto com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na oportunidade, foi submetida à apreciação do Plenário minuta do referido Termo de Execução Descentralizada. Aprovada.

O Ministro Aroldo Cedraz usou da palavra para discutir a matéria.

Registro da visita ao Tribunal de Contas da União, no dia 27/11, no Gabinete da Presidência, do futuro Ministro da Economia, Sr. Paulo Guedes, oportunidade em que foram abordados diversos assuntos ligados à Administração Pública, à atuação desta Casa e às linhas de ação do próximo governo.

Participação, no dia 27/11, da solenidade de abertura do Seminário "Fortalecendo a transparência no BNDES: contribuições da sociedade e cooperação técnica com o TCU", sediado no Auditório Ministro Pereira Lira, no edifício sede do TCU, com a presença do Presidente do BNDES, Dr. Dyogo

Oliveira. Nessa oportunidade, foi assinado acordo de cooperação técnica com a finalidade de disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos, informações e bases de dados entre as duas instituições.

Realização, entre os dias 26 e 30 de novembro, da 4ª Semana de Inovação, no Instituto Serzedello Corrêa, com destaque para o lançamento da Rede Nacional de Governo Digital (Rede Gov.Br), ocorrido na tarde da segunda-feira (26/11), com a assinatura do respectivo Decreto pelo Excelentíssimo Senhor Michel Temer.

O Ministro Aroldo Cedraz também realizou comunicação atinente a essa matéria, conforme consignado adiante.

Participação, na manhã do dia 27/11, do evento "Transparência, Participação Social e Controle de Gastos: Ações Inovadoras do PNAE", realizado pelo MEC em parceria com o FNDE e sediado no Ministério da Educação. Na oportunidade, foi apresentada sugestão de alteração na Resolução-FNDE 18, de 26 de setembro de 2018.

Realizada, no último dia 27 de outubro, na Sala de Conferências Ministro Bento Bulgarin, a apresentação da solução tecnológica "Instrução Assistida", desenvolvida em parceria pela STI, Adgecex, SecexTCE e Sefip, para processos de TCE e de Atos de Pessoal.

Da Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata):

Agradecimento ao Presidente Raimundo Carreiro pelo engajamento na viabilização do desenvolvimento da plataforma de Pesquisa Textual do Ministério Público junto ao TCU, ferramenta desenvolvida em parceria com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação – STI.

Do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

Registro de que, no corrente ano, até o momento, a Primeira Câmara apreciou dois mil processos a mais em relação à média do número de julgados daquele Colegiado nos anos anteriores.

A Presidência se congratulou com o Ministro Walton Alencar Rodrigues, enquanto Presidente da Primeira Câmara, com seus integrantes, com o Ministério Público e com os gabinetes dos ministros.

Registro de acerto na decisão de alterar os critérios do modelo de distribuição de processos no TCU, tendo em vista que, no corrente ano, até a presente data, entraram em seu gabinete mais de doze mil processos, cuja maior parte é em razão de integrar, na sua LUJ, o Ministério da Educação.

Na oportunidade, o Presidente Raimundo Carreiro acrescentou que em breve será apresentado ao Plenário relatório com o fim de verificar o parâmetro da distribuição de processos para os gabinetes, em função da Resolução-TCU nº 298, de 8 de agosto de 2018, que alterou a Resolução-TCU nº 175, de 25 de maio de 2005, que dispõe sobre normas atinentes à distribuição de processos a ministros e ministros-substitutos no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Em seguida, o Ministro Bruno Dantas propôs reflexão acerca da repercussão, na estrutura do Tribunal, das profundas modificações que serão realizadas nos Ministérios pelo novo Governo Federal a partir de 1º de janeiro de 2019.

A Presidência esclareceu que os impactos incidirão sobre o resíduo dos processos distribuído por LUJ e que a Medida Provisória que dará a nova estrutura do Governo será publicada em 1º de janeiro, quando o Ministro José Múcio Monteiro estará preparado para verificar a situação.

O Ministro Benjamin Zymler usou da palavra para discutir a matéria.

Do Ministro Aroldo Cedraz (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata):

Abertura de prazo de oito dias para apresentação de emendas e sugestões ao anteprojeto de Resolução para alterar a Resolução-TCU nº 249, de 2 de maio de 2012, que dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas da União, e a Resolução-TCU nº 300, de 10 de outubro de 2018, que dispõe sobre o Boletim do Tribunal de Contas da União. Aprovada.

Realização da 4ª Semana de Inovação, entre os dias 26 e 30 de novembro, no Instituto Serzedello Corrêa. O evento é resultado da atuação da Rede Federal de Inovação no Setor Público - InovaGov, formalizada por meio de acordo de cooperação entre o TCU, o Ministério do Planejamento e o Conselho da Justiça Federal e contou com a presença do Excelentíssimo Senhor Michel Temer.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou, por relação, os acórdãos de nºs 2782 a 2816.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

TC-036.886/2018-1, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;
TC-033.061/2010-6 e TC-036.417/2016-5, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
TC-010.173/2015-3 e TC-011.359/2006-1, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
TC-011.987/2005-0, TC-024.774/2014-6 e TC-029.729/2014-9, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro;
TC-004.674/2017-0, TC-004.694/2017-1, TC-004.701/2017-8, cuja relatora é a Ministra Ana Arraes;
TC-003.089/2001-9 e TC-007.113/2013-7, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;
TC-000.517/2016-0, TC-003.268/1999-3 e TC-004.263/2018-9, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo;
TC-002.588/2009-0, TC-015.932/2018-4 e TC-026.468/2011-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e
TC-030.126/2018-5, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

REABERTURAS DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112, § 5º, do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo **TC-011.223/2014-6** (Ata nº 10/2018), que trata de auditoria operacional realizada no Ministério de Minas e Energia, na Agência Nacional de Energia Elétrica, na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica e na Eletrobrás, com vistas, principalmente, a avaliar o impacto da Medida Provisória 579/2012 - convertida na Lei 12.783/2013 - na Conta de Desenvolvimento Energético e no Sistema Elétrico Brasileiro, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo e revisor o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Acórdão 2733.

Nos termos do art. 112, § 5º, do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo **TC-043.927/2012-2** (Ata nº 43/2018), que trata de recursos de reconsideração contra determinações exaradas no processo de prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF),

exercício de 2011, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler e revisor o Ministro Bruno Dantas. Acórdão 2749.

ATO NORMATIVO APROVADO (v. inteiro teor no Anexo II desta Ata)

TC-003.450/2016-3 - Relator: Ministro Augusto Nardes – Acórdão 2780.

RESOLUÇÃO-TCU Nº 303, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018 – "Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão Digital e de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União."

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária, o Plenário examinou os processos listados a seguir e aprovou os seguintes acórdãos:

MINISTRA ANA ARRAES

TC-015.338/2018-5 – Acórdão 2729

TC-015.601/2009-0 – Acórdão 2730

TC-016.863/2014-3 – Acórdão 2731

TC-031.724/2018-3 – Acórdão 2732

MINISTRO VITAL DO RÊGO

TC-011.223/2014-6 – Acórdão 2733

O Ministro-Substituto André Luís de Carvalho apresentou voto divergente que foi vencido pela maioria do Colegiado.

TC-005.065/2018-6 – Acórdão 2734

TC-005.073/2018-9 – Acórdão 2735

TC-005.077/2018-4 – Acórdão 2736

TC-008.530/2018-1 – Acórdão 2737

Na apreciação do processo, os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho foram convocados para substituir o Ministro Augusto Nardes e Ana Arraes, respectivamente, em função do quórum mínimo exigido no art. 264, § 4º, para apreciação dos processos de consulta.

O Ministro Walton Alencar Rodrigues usou da palavra para discutir a matéria.

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER

TC-043.927/2012-2 – Acórdão 2749

MINISTRO WALTON ALENCAR RODRIGUES

TC-000.742/2014-7 – Acórdão 2738

TC-004.556/2012-7 – Acórdão 2739

TC-005.346/2018-5 – Acórdão 2740

TC-011.613/2014-9 – Acórdão 2741

TC-011.619/2018-0 – Acórdão 2742

TC-011.620/2018-8 – Acórdão 2743

TC-012.384/2015-1 – Acórdão 2744

Nos termos do art. 28, XI, do Regimento Interno, foi computado o voto do Presidente Raimundo Carreiro.

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, em função do quórum mínimo exigido.

TC-013.181/2009-5 – Acórdão 2745

TC-016.316/2013-4 – Acórdão 2746

Em atendimento ao disposto no § 1º do art. 270 do Regimento Interno, o Tribunal deliberou primeiramente sobre a gravidade da infração, para, então, aplicar a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. A proposta do relator foi aprovada por unanimidade.

TC-016.714/2010-5 – Acórdão 2747

TC-020.953/2017-8 – Acórdão 2748

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER

TC-000.795/2018-6 – Acórdão 2750

TC-014.361/2015-9 – Acórdão 2751

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, em função do quórum mínimo exigido.

MINISTRO AROLDO CEDRAZ

TC-031.450/2018-0 – Acórdão 2755

Nos termos do art. 28, XI, do Regimento Interno, foi computado o voto do Presidente Raimundo Carreiro.

MINISTRO JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

TC-014.732/2017-3 – Acórdão 2752

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, em função do quórum mínimo exigido

TC-026.970/2018-0 – Acórdão 2753

TC-028.485/2017-3 – Acórdão 2754

TC-029.350/2017-4 – Acórdão 2756

TC-038.513/2018-8 – Acórdão 2757

MINISTRO BRUNO DANTAS

TC-017.172/2018-7 – Acórdão 2758

TC-017.410/2016-9 – Acórdão 2759

Em atendimento ao disposto no § 1º do art. 270 do Regimento Interno, o Tribunal deliberou primeiramente sobre a gravidade da infração, para, então, aplicar a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. A proposta do relator foi aprovada por unanimidade.

TC-018.771/2018-1 – Acórdão 2760

TC-021.577/2016-1 – Acórdão 2761

TC-027.754/2008-4 – Acórdão 2762

MINISTRO VITAL DO RÊGO

TC-008.450/2015-3 – Acórdão 2763

TC-034.922/2016-4 – Acórdão 2770

Os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira, bem como os Ministros Aroldo Cedraz e Benjamin Zymler usaram da palavra para discutir a matéria.

TC-018.224/2017-2 – Acórdão 2764

Os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira, bem como os Ministros Aroldo Cedraz e Benjamin Zymler usaram da palavra para discutir a matéria.

TC-018.225/2017-9 – Acórdão 2765

Os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira, bem como os Ministros Aroldo Cedraz e Benjamin Zymler usaram da palavra para discutir a matéria.

TC-018.757/2017-0 – Acórdão 2766

Os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira, bem como os Ministros Aroldo Cedraz e Benjamin Zymler usaram da palavra para discutir a matéria.

TC-018.810/2017-9 – Acórdão 2767

Os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira, bem como os Ministros Aroldo Cedraz e Benjamin Zymler usaram da palavra para discutir a matéria.

TC-019.735/2017-0 – Acórdão 2768

Os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira, bem como os Ministros Aroldo Cedraz e Benjamin Zymler usaram da palavra para discutir a matéria.

TC-019.736/2017-7 – Acórdão 2769

Os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira, bem como os Ministros Aroldo Cedraz e Benjamin Zymler usaram da palavra para discutir a matéria.

TC-011.966/2006-9 – Acórdão 2771

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Benjamin Zymler, em função do quórum mínimo exigido.

MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

TC-010.803/2014-9 – Acórdão 2772

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, em função do quórum mínimo exigido.

TC-012.426/2018-0 – Acórdão 2773

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, em função do quórum mínimo exigido.

TC-020.528/2004-9 – Acórdão 2774

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, em função do quórum mínimo exigido.

TC-025.760/2016-5 – Acórdão 2775

Na apreciação do processo, os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho foram convocados para substituir o Ministro Augusto Nardes e Ana Arraes, respectivamente, em função do quórum mínimo exigido.

TC-031.439/2018-7 – Acórdão 2776 – REFERENDO DE CAUTELAR

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, em função do quórum mínimo exigido.

TC-033.891/2016-8 – Acórdão 2777

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, em função do quórum mínimo exigido.

TC-038.272/2012-1 – Acórdão 2778

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, em função do quórum mínimo exigido.

MINISTRO-SUBSTITUTO WEDER DE OLIVEIRA

TC-013.873/2016-4 – Acórdão 2779

Na apreciação do processo, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 55, inciso II, alínea 'a', do Regimento Interno, foi convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, em função do quórum mínimo exigido.

MINISTRO AUGUSTO NARDES

TC-003.450/2016-3 – Acórdão 2780

Nos termos do art. 28, XI, do Regimento Interno, foi computado o voto do Presidente Raimundo Carreiro.

Na apreciação do processo, os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira foram convocados para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Aroldo Cedraz, respectivamente, em função do quórum mínimo exigido.

TC-010.658/2018-1 – Acórdão 2781

Na apreciação do processo, os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira foram convocados para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Aroldo Cedraz, respectivamente, em função do quórum mínimo exigido.

ACÓRDÃOS PROFERIDOS

Os acórdãos de nºs 2782 a 2816, apreciados por relação, estão transcritos a seguir. Da mesma forma, seguem transcritos os acórdãos de nºs 2729 a 2781, apreciados de forma unitária, que constam também do Anexo III desta Ata, juntamente com os relatórios e votos em que se fundamentaram.

RELAÇÃO Nº 37/2018 – Plenário
Relator – Ministro BENJAMIN ZYMLER

ACÓRDÃO Nº 2782/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea "a", e 218 do Regimento Interno do TCU em:

1. Processo TC-004.179/2011-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 028.108/2014-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 017.100/2010-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL); 028.107/2014-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 028.111/2014-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 028.109/2014-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 015.145/2008-0 (REPRESENTAÇÃO); 028.110/2014-5 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação – Novo Horizonte (CNPJ 04.482.911/0001-53), Antônio Carlos de Souza Medeiros (CPF 920.431.356-00 e CPFs cancelados 822.090.906-44 e 867.218.106-97), Luiz Carlos Coelho de Medeiros (504.299.061-53 e CPF

cancelado 210.685.261-49), Aniceto Weber (CPF 034.922.659-87), Natália Gedanken (CPF 134.580.604-30), Joe Carlo Viana Valle (CPF 308.642.911-91), Rosani Aparecida de Araújo (CPF 529.016.376-04) e T&Z Copiadora Papelaria e Informática Ltda. (CNPJ 07.234.132/0001-27).

1.3. Órgão/Entidade: Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação – Novo Horizonte

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe (SECEX-SE).

1.7. Representação legal:

1.7.1. Bruno Silva Campos e outros, representando Joe Carlo Viana Valle.

1.7.2. Felipe Aires Coelho Araujo Dias (12832/E/OAB-DF) e outros, representando Aniceto Weber.

1.7.3. Christina Aires Correa Lima (11873/OAB-DF) e outros, representando Natália Gedanken.

1.7.4. Denia Erica Gomes Ramos Magalhães (19090/OAB-DF), Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596) e outros, representando Rosani Aparecida de Araújo e Joe Carlo Viana Valle.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. expedir quitação ao sr. Aniceto Weber, ante o recolhimento integral da multa cominada pelo subitem 9.2 do Acórdão 335/2014-Plenário;

1.8.2. dar ciência ao responsável do teor deste acórdão.

ACÓRDÃO Nº 2783/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea “a”, e 218 do Regimento Interno do TCU em:

1. Processo TC-018.621/2009-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Belchior da Silva Martins (338.808.833-00); Dellano Jose Gadelha Santos (767.359.313-00); Iônio Alves da Silva (199.529.703-82); Jose Joacir da Silva (044.496.734-68); Kennedy de Brito Ribeiro (837.936.403-10); Luiz de Sousa Santos Júnior (065.945.653-20); Ordônio Moita Filho (091.579.133-15)

1.2. Interessado: Procuradoria da República/PI

1.3. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Piauí

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí (SECEX-PI).

1.7. Representação legal: André Gustavo Carreiro Pereira (OAB-CE 17.356), Rosa Nina Carvalho Serra (OAB-PI 2696), Rui Lopes da Silva (OAB/PI 5.130) e Teresinha Maria de Carvalho Luz (OAB/PI 5.346), Daniel Neiva do Rego Monteiro (OAB/PI 5005)

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. expedir quitação aos srs. Belchior da Silva Martins, Dellano José Gadelha Santos, Eliézer Castiel Menda e Kennedy de Brito Ribeiro, ante o recolhimento integral das multas cominadas pelos subitens 9.4. e 9.5. do Acórdão 1.019/2013-Plenário,;

1.8.2. dar ciência aos responsáveis do teor deste acórdão.

RELAÇÃO Nº 42/2018 – Plenário
Relator – Ministro AUGUSTO NARDES

ACÓRDÃO Nº 2784/2018 - TCU - Plenário

Considerando que o recurso de revisão, conforme estatuído no art. 35, incisos I, II e III, da Lei nº 8.443/1992, deve ser fundado em erro de cálculo; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

Considerando, dessa maneira, que o presente recurso não está fundado em nenhuma das hipóteses descritas no dispositivo supracitado;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU pugnando pelo não-conhecimento do presente recurso;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32 e 35 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do recurso de revisão interposto por Solange Nazaré Leite Sussuarana Batista e Associação Brasileira de Agências de Viagens do Estado do Amapá (Abav/AP), e determinar o seu arquivamento, após comunicação ao recorrente, do inteiro teor desta deliberação.

1. Processo TC-007.610/2015-7 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
1.1. Apensos: 019.534/2017-5 (COBRANÇA EXECUTIVA)
1.2. Responsáveis: Associacao Brasileira de Agencias de Viagens do e do AP (84.425.891/0001-18); Solange Nazaré Leite Sussuarana Batista (044.325.332-34)
1.3. Recorrentes: Associacao Brasileira de Agencias de Viagens do e do AP (84.425.891/0001-18); Solange Nazaré Leite Sussuarana Batista (044.325.332-34)
1.4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amapá
1.5. Relator: Ministro Augusto Nardes
1.6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
1.7. Relatora da deliberacao recorrida: Ministra Ana Arraes
1.8. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (SECEX-AP).
1.9. Representação legal: Evaldy Motta de Oliveira Junior (1208/OAB-AP), representando Solange Nazaré Leite Sussuarana Batista e Associacao Brasileira de Agencias de Viagens do e do AP.
1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2785/2018 - 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, parágrafo único do Regimento Interno do TCU, em deferir a solicitação de prorrogação de prazo efetuada pelo Ministério da Saúde para atendimento ao item 9.1 do Acórdão 1961/2018- TCU-Plenário, dilatando-se o prazo inicialmente concedido em 60 (sessenta) dias, a contar do dia seguinte ao término do prazo inicialmente concedido, nos termos propostos pela unidade técnica (peça 56):

1. Processo TC-034.676/2017-1 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)
1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (vinculador).
1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2786/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 143 e 218 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com a proposta da unidade técnica nos autos (peça 315), em expedir quitação ao Sr. CARLOS AUGUSTO DE LIMA SENA, ante o recolhimento integral da multa, aplicada pelo item 9.14 do Acórdão 2787/2010- TCU-Plenário (peça 14, pag. 14), alterado pelo Acórdão 560/2016-TCU-Plenário (peça 206), conforme comprovantes de pagamento juntados aos autos, sem prejuízo das providências descritas no subitem 1.8 desta deliberação.

1. Processo TC-019.141/2006-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Airton Langaro Dipp (122.776.730-72); Alexandre Laguna (058.827.328-75); Ana Maria Martins da Fonseca Carvalho (316.454.291-72); Antônio Henrique Peçanha (055.037.011-00); Apoliex Express Cargas Ltda (03.150.171/0001-95); Carlos Augusto de Lima Sena (093.394.692-91); Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15); Carlos Roberto Samartini Dias (243.535.317-00); Décio Braga de Oliveira (268.609.027-87); Eduardo Medeiros de Morais (150.199.771-87); Enivaldo Ribeiro (025.220.634-72); Hassan Gebrim (004.062.281-91); Humberto Eustáquio César Mota (002.067.766-91); Janio Cézar Luiz Pohren (299.183.240-15); José Garcia Mendes (930.561.178-87); José Thomé de Mello Júnior (754.639.707-34); João Henrique de Almeida Sousa (035.809.703-72); João Luiz do Valle Nogueira Filho (756.840.718-72); Julio Yassuo Aoki (075.697.198-59); Liana Aparecida de Araújo (533.757.506-68); Luiz Carlos Corrêa (951.541.408-34); Marcos Gomes da Silva (784.727.417-53); Marcos Neves de Araújo (359.057.511-53); Marta Maria Coelho (194.881.226-68); Mauricio Coelho Madureira (214.618.301-25); Nivaldo Ribeiro (055.394.201-87); Paulo Eduardo de Lima (002.330.208-96); Paulo Onishi (740.221.308-06); Planave Navegacao da Amazonia Ltda (84.111.194/0001-92); Rapido Transpaulo Grando Ltda (00.636.524/0001-73); Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda de São Paulo (05.148.704/0001-20); Tania Regina Teixeira Munari (589.767.879-00); Tecno Cargo Transportes Ltda. (59.519.660/0001-26); Transportes Dalcoquio Ltda (84.300.540/0001-80); Transportes Gerais Botafogo Ltda (00.072.447/0001-76); Valeria Cristina Silva Almeida (351.856.861-20); Vitor Aparecido Caivano Joppert (544.408.908-49)

1.2. Interessado: Dpf - Superint. Regional/pr - Mj (00.394.494/0032-32)

1.3. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes

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

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).

1.7. Representação legal: Raphael Ribeiro Bertoni (259.898/OAB-SP) e outros, representando Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Mariana Ribeiro de Melo Pereira (14.047-E/OAB-DF) e outros, representando Carlos Augusto de Lima Sena; Jaques Fernando Reolon (22.885/OAB-DF) e outros, representando José Garcia Mendes, Marta Maria Coelho e Carlos Augusto de Lima Sena.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. Dar ciência ao responsável do inteiro teor desta deliberação, e posterior arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO Nº 2787/2018 - TCU – Plenário

Considerando que o Acórdão nº 2183/2018-TCU-Plenário, não conheceu da representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade e, indeferindo, por conseguinte, a providência cautelar pleiteada por MRA Comercio de Materiais de Construção e Construções Ltda;

Considerando que o recorrente interpôs pedido de reexame contra o Acórdão nº 2183/2018-TCU-Plenário;

Considerando que a legitimidade do representante para ingressar com pedido de reexame encontra-se fundamentada nos arts. 146 e 282 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que o representante não é considerado automaticamente parte processual, devendo, para obter essa condição, formular pedido de ingresso nos autos como interessado e comprovar razão legítima para intervir;

Considerando que o papel do representante, consiste em iniciar a ação fiscalizatória, competindo ao próprio Tribunal conduzir às apurações;

Considerando que a função primordial do TCU é o controle da legalidade dos atos da Administração Pública Federal, sendo indispensável que a legitimidade do particular para intervir no processo e a defesa de algum direito subjetivo próprio tenham por finalidade resguardar as leis administrativas e o interesse público;

Considerando que o interesse público foi resguardado por ocasião das ações de controle adotadas por este Tribunal;

Considerando que mero inconformismo com o entendimento adotado por esta Corte de Contas não enseja o conhecimento do recurso, ante a ausência de legitimidade e de interesse recursal;

Considerando que a representação não é o instrumento adequado para tutelar interesse individual;

Considerando que a Secretaria de Recursos propõe o não conhecimento do pedido de reexame:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/1992, e arts. 146 e 282 do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do pedido de reexame, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal, dando-se ciência desta deliberação ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados:

1. Processo TC-031.792/2018-9 (PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO)

1.1. Recorrente: MRA Comercio de Materiais de Construção e Construções Ltda (20.219.442/0001-30).

1.2. Interessado: MRA Comercio de Materiais de Construção e Construções Ltda (20.219.442/0001-30).

1.3. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (SECEX-PA).

1.8. Representação legal: Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal; Lucas Gouvea Valenca de Melo (37.014/OAB-PE), representando Mra Comercio de Materiais de Construção e Construções Ltda.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2788/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único e 250, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e de conformidade com a proposta da unidade técnica (peça 25), em conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente, indeferir o pedido de medida cautelar, *inaudita altera pars*, formulado pela Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e Trabalhador - Abradecont (CNPJ 04.213.923/0001- 82), ante a inexistência dos pressupostos necessários a sua concessão, e em arquivar os presentes autos após comunicar à Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz

(CNPJ 33.781.055/0001-35), vinculada ao Ministério da Saúde - MS, e à representante o inteiro teor desta deliberação.

1. Processo TC-039.869/2018-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Fundação Oswaldo Cruz
1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 44/2018 – Plenário
Relator – Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

ACÓRDÃO Nº 2789/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, considerando a solicitação de parcelamento da multa cominada pelo item 9.2 do Acórdão 733/2017-Plenário, feita pelo responsável Carlos Elízio Barral Ferreira, ACORDAM em adotar as seguintes providências:

1. Processo TC-013.106/2013-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Apensos: TC-023.025/2016-6 (Relatório de Auditoria); TC-044.640/2012-9 (Representação); TC-003.950/2017-4 (Solicitação)
1.2. Responsável: Carlos Elízio Barral Ferreira (ex-Pró-Reitor de Planejamento, CPF 208.325.326-49)
1.3. Unidade: Universidade Federal de Juiz de Fora
1.4. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).
1.7. Representação legal: Pablo Matheus Pontes Gomes (133950/OAB-MG) e outros.
1.8. Autorizar o pagamento da dívida de Carlos Elízio Barral Ferreira em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal atualização monetária;
1.9. Alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;
1.10. Determinar à SeinfraUrbana que, concluído o recolhimento com a observância das datas aprazadas, promova a reinstrução do processo com vistas à expedição de quitação;
1.11. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida remanescente, caso não cumprida integralmente a obrigação assumida pelo responsável.

ACÓRDÃO Nº 2790/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 1º da Lei 8.443/1992 c/c o art. 143, inciso V;

alínea "e", do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em autorizar a prorrogação, por mais 90 (noventa) dias, do prazo fixado no item 9.1.1 do Acórdão 523/2018 – Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-028.601/2016-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União
1.2. Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Empresa de Pesquisa Energética; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraEle).
1.6. Representação legal: José Renato Pinto da Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Energia Elétrica.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2791/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; 243 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU e o art. 35 da Resolução-TCU 259/2014, ACORDAM em considerar atendida a determinação constante do item 9.1 do Acórdão nº 1.723/2015 - Plenário, autorizando, em consequência, o arquivamento dos autos, conforme pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-020.367/2014-7 Monitoramento (em Relatório de Levantamento)
1.2. Interessado: Tribunal de Contas da União
1.3. Unidade: Ministério da Fazenda
1.4. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2792/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; 243 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU e o art. 35 da Resolução-TCU 259/2014, ACORDAM em considerar atendida a determinação constante do item 9.2 do Acórdão nº 1.352/2018 - Plenário, autorizando, em consequência, o arquivamento dos autos, conforme pareceres emitidos:

1. Processo TC-000.823/2017-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Apenso: TC-005.669/2017-0 (Representação)
1.2. Representante: Globaltask Tecnologia e Gestão S/A (CNPJ 05.522.682/0001-16)
1.3. Unidade: Serviço Federal de Processamento de Dados
1.4. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

1.7. Representação legal: Catia Regina Matoso Teixeira (OAB/SP 168.729), representando a Golden Distribuidora Ltda, Juliano Couto Gondim Naves (OAB/DF 21149) e outros, representando o Serviço Federal de Processamento de Dados, e Valéria da Silva Silvestre, representando a Globaltask Tecnologia e Gestão S.A.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2793/2018 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, considerando as solicitações de parcelamento das multas cominadas, feitas por Ailton Nascimento, Gisélia Araújo Tavares, Igor Lima Tavares, Aldo Hora, Thiago Ferreira, Elder Santana Santos e José Marcos Santana Silva, ACORDAM, por unanimidade, em:

1. Processo TC-010.370/2011-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Ailton Nascimento (227.517.505-91); Aldo Hora (911.592.615-04); Elder Santana Santos (050.742.045-42); Gisélia Araújo Tavares (472.906.414-34); Igor Lima Tavares (819.867.185-49); José Marcos Santana Silva (016.003.805-73); Thiago Ferreira (025.709.405-93)

1.2. Interessada: Controladoria Regional da União no Estado de Sergipe (00.394.460/0310-20)

1.3. Unidade: Prefeitura Municipal de São Francisco/SE

1.4. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.7. Representação legal: Layana Tyara Campos Dertônio (4.990/OAB-SE) e outros, representando Gisélia Araújo Tavares, Igor Lima Tavares, Altamiro Nascimento, Maria das Graças B. Araujo, Lauro Gomes dos Santos, Alsilene Nascimento Santos Gonçalves, Aldo Hora, José Marcos Santana Silva, Elder Santana Santos, Ailton Nascimento e Thiago Ferreira; Lourival Freire Sobrinho (5.646/OAB-SE), representando Thiago Ferreira, José Marcos Santana Silva, Elder Santana Santos, Igor Lima Tavares, Ailton Nascimento, Alsilene Nascimento Santos Gonçalves, Aldo Hora, Maria das Graças B Araujo, Edelson Santana Filho, Lauro Gomes dos Santos, Altamiro Nascimento, Aliene Nascimento Santos, Gisélia Araújo Tavares e Antônio Élio dos Santos; Ismael Almeida Santos (1.292/OAB-SE) e outros, representando Globo Comercial Eireli; João Batista Medeiros (1.344/OAB-SE), representando Sanfarma Comercio de Medicamentos Ltda.

1.8. autorizar o pagamento das dívidas dos referidos responsáveis em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

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

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

1.11. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida remanescente, caso não cumprida integralmente a obrigação assumida pelo responsável.

ACÓRDÃO Nº 2794/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno/TCU, c/c o enunciado 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material o Acórdão 81/2018 - Plenário, prolatado na Sessão de 24/1/2018, Ata 2/2018, relativamente ao item 1, para que, onde se lê "Recurso de Reconsideração", leia-se "Pedido de Reexame", e à fundamentação, para que, onde se lê "com fundamento no art. 33 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 285, caput e §2º, do Regimento Interno do TCU", leia-se "com fundamento no art. 48, parágrafo único, da Lei 8.443/92, c/c os artigos 285, caput e § 2º, e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU", mantendo-se os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-014.576/2011-2 Pedido de Reexame (em Representação)
1.1. Recorrentes: Valentina Arruda Câmara Cabral (646.326.604-34) e João Correia Filho (144.295.434-53)
1.2. Unidade: Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas
1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
1.6. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB).
1.7. Representação legal: Bruno Apolinário Farias (OAB/PB 16.994) e Renata Nubia Costa Maia (OAB/PB 5.972)
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2795/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; e 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, mas considerá-la prejudicada, por perda de objeto, indeferindo o pleito de medida cautelar, arquivando-a e dando-se ciência à representante, com o envio de cópia da respectiva instrução, conforme os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-024.255/2018-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: NEO Consultoria e Administração de Benefícios Eireli EPP (CNPJ 25.165.749/0001-10)
1.2. Unidade: Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (SECEX-PB).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2796/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, 250, inciso I, e 276 do Regimento Interno do TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para, no mérito,

considerá-la parcialmente procedente, indeferindo o pedido de cautelar e mandando adotar as medidas a seguir descritas, conforme os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-037.283/2018-9 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Microsens S/A (78.126.950/0011-2)
1.2. Unidade: Justiça Federal - Seção Judiciária/ES - TRF-2
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (SECEX-ES).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Dar ciência à Justiça Federal – Seção Judiciária no Espírito Santo que:
1.7.1. conforme a jurisprudência do TCU, a exigência de apresentação do certificado Epeat na categoria Silver ou superior, sem permissão de comprovação, por outros meios, de atendimento aos critérios pretendidos pela Administração, tem potencial de restringir à competitividade, considerando o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993; e
1.7.2. o não cumprimento do prazo legal estabelecido para resposta à impugnação no processamento do Pregão Eletrônico afrontou o disposto no art. 18, § 1°, do Decreto 5.450/2005 e art. 87, § 1°, da Lei 13.303/2006;
1.8. Dar ciência desta deliberação à representante e à Justiça Federal – Seção Judiciária no Espírito Santo;

1.9. Arquivar o presente processo.

ACÓRDÃO Nº 2797/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, 144, § 2º, 169, 237, inciso VII, e 276 do Regimento Interno/TCU, bem como no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, ACORDAM em conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente, além de indeferir o pedido de cautelar e arquivar o processo, notificando a representante:

1. Processo TC-039.243/2018-4 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (05.340.639/0001-30)
1.2. Unidade: Justiça Federal - Seção Judiciária/MT - TRF-1
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (SECEX-MT).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2798/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; 169, 237 e 250 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la improcedente, indeferindo, por conseguinte, o pedido de medida cautelar formulado, sem prejuízo de adotar a seguinte providência, sugerida nos pareceres emitidos nos autos, arquivando-se o processo após cientificar a representante, com o envio de cópia da respectiva instrução:

1. Processo TC-039.907/2018-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Cetest Minas e Engenharia Ltda. (CNPJ 24.016.172/0001-11)
1.2. Unidade: Banco do Brasil S.A.
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (SECEX-SP).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Dar ciência desta deliberação à representante e ao Banco do Brasil.

RELAÇÃO Nº 44/2018 – Plenário
Relatora – Ministra ANA ARRAES

ACÓRDÃO Nº 2799/2018 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de monitoramento instaurado para verificar o cumprimento de determinações expedidas no subitem 9.3 do acórdão 524/2018 – Plenário para que a Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN adotasse providências para elidir irregularidades identificadas na celebração de termos de cooperação técnica com diversas unidades da Administração Pública Federal, sem licitação e sem demonstração da eficiência e economicidade dos ajustes.

Considerando que a unidade técnica entende que o plano de ação apresentado pela UFRN, com as providências adotadas para adaptar os acordos de cooperação técnica vigentes às determinações do acórdão monitorado, indica que seus subitens 9.3.2 a 9.3.7 estão em implementação e que a criação de link em seu portal na internet para dar publicidade à execução orçamentário-financeira dos acordos atende a determinação do subitem 9.3.1;

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. 169, inciso I, 243 e 250, inciso I, do Regimento Interno, em considerar atendida a determinação do subitem 9.3.1 e em atendimento as dos subitens 9.3.2 a 9.3.7 do acórdão 524/2018 – Plenário; e em apensar este processo ao TC 004.823/2014-1, no qual foi proferida a deliberação monitorada.

1. Processo TC-008.550/2018-2 (MONITORAMENTO)
1.1. Classe de Assunto: V.
1.2. Unidade: Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.
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 Grande do Norte (Secex-RN).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 36/2018 – Plenário
Relator – Ministro BRUNO DANTAS

ACÓRDÃO Nº 2800/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, "a" e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em: considerar cumprido o item 9.4 do Acórdão 1.277/2018-TCU-Plenário; converter o presente processo de representação em

processo de monitoramento, com base no art. 35 da Resolução - TCU 259/2014; arquivar os autos; e dar ciência deste acórdão à Codesp, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-029.652/2018-9 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Interessado: Companhia Docas do Estado de São Paulo (44.837.524/0001-07)
1.2. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo
1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas
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. Representação legal: Frederico Spagnuolo de Freitas (OAB-SP 186.248), representando Companhia Docas do Estado de São Paulo.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2801/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, "a" e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em considerar atendidas as medidas solicitadas no Acórdão 2.158/2017-TCU-Plenário e em dar ciência deste acórdão, juntamente com a instrução (peça 115), ao Ministério da Saúde e à Secretaria Especial de Comunicação Social, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-036.745/2016-2 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Interessados: Calia/ Y2 Propaganda e Marketing Ltda. (04.784.569/0001-46); Fields Comunicacao Ltda - Epp (03.509.498/0001-00); Nova/sb Comunicacao Ltda. (57.118.929/0001-37)
1.2. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (vinculador)
1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
1.6. Representação legal: Emerson Franco de Menezes (133.039/OAB-DF) e outros, representando Calia/ Y2 Propaganda e Marketing Ltda.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2802/2018 - TCU - Plenário

Considerando que, no presente caso, a não exigência do balanço patrimonial não viola o art. 31, I, da Lei 8.666/1993, tampouco é danosa ao interesse público;

Considerando que o edital foi claro quanto ao modo como se dariam os lances, cujos valores finais consistiriam no valor estimado com redução decorrente de percentual de desconto, o que equivale à prática de taxa negativa;

Considerando que as alegações e documentos juntados aos autos não demonstram a configuração de infração a norma legal, tampouco malversação de recursos públicos ou dano ao erário, aptos a clamar pela atuação do TCU;

Considerando, finalmente, que a ausência do *fumus boni iuris* conduz à impossibilidade de adoção de medida cautelar;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, arts. 143, inciso III; 235 c/c o art. 237, parágrafo único, e art. 237, todos do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente; indeferir por consequência a medida cautelar pleiteada; e dar ciência desta deliberação à Mútua de Assistência dos Profissionais da

Engenharia, Arquitetura e Agronomia e ao representante, junto com a instrução (peça 11), de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-036.864/2018-8 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Mútua Caixa de Assistência dos Profissionais do Crea
1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
1.5. Representação legal: Renato Lopes (OAB-SP 406.595-B), representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2803/2018 - TCU - Plenário

Considerando que o prazo entre a publicação do edital e a abertura da sessão do certame foi de quatorze dias, superior ao prazo estipulado no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Infraero (RILCI);

Considerando que a própria Lei 13.303/2016 previu que as empresas públicas deveriam publicar regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nessa lei, especialmente quanto a procedimentos de licitação (art. 40, IV);

Considerando que o representante não apresentou elementos mínimos de convicção que suportasse a afirmação da grande complexidade dessa licitação;

Considerando que as alegações e documentos juntados aos autos não demonstram a configuração de infração a norma legal, tampouco malversação de recursos públicos ou dano ao erário, aptos a clamar pela atuação do TCU;

Considerando, finalmente, que a ausência do *fumus boni iuris* conduz à impossibilidade de adoção de medida cautelar;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, arts. 143, inciso III; 235 c/c o art. 237, parágrafo único, e art. 237, todos do Regimento Interno/TCU, em não conhecer da presente representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade; indeferir, por consequência, a medida cautelar pleiteada; e dar ciência deste acórdão à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e ao representante, junto com a instrução (peça 15), de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-039.399/2018-4 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
1.5. Representação legal: Alex Zeidan dos Santos (19.546/OAB-DF) e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 34/2018 – Plenário
Relator – Ministro VITAL DO RÊGO

ACÓRDÃO Nº 2804/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, e 243 do Regimento Interno do TCU, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

a) considerar cumprida a determinação constante do item 1.8 do Acórdão 4.739/2016-TCU-2ª Câmara; e

b) apensar os presentes autos ao TC 030.006/2015-5, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-012.129/2016-0 (MONITORAMENTO)
1.1. Órgão: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-geral da União.
1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (Secex-TO).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2805/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, e 243 do Regimento Interno do TCU, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

a) considerar cumprida a determinação constante do item 9.4 do Acórdão 1.509/2018-TCU-Plenário;

b) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal no Estado do Tocantins e ao Município de Santa Terezinha do Tocantins/TO; e

c) apensar os presentes autos ao TC 029.268/2017-6, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-033.349/2018-5 (MONITORAMENTO)
1.1. Entidade: Caixa Econômica Federal.
1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (Secex-TO).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2806/2018 - TCU - Plenário

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Sra. Dora de Oliveira Goltara em face do Acórdão 2.648/2017-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas, em sede de monitoramento de auditoria realizada na entidade, expediu várias determinações à UFRJ, relacionadas ao pagamento irregular da parcela decorrente da URP (26,05%) para mais de 17 mil servidores da universidade (peça 115).

Considerando que a embargante não é destinatária direta das determinações expendidas no acórdão recorrido, proferido no processo em epígrafe, e realizado na modalidade relatório de auditoria;

Considerando que o prazo para a interposição desse recurso é de dez dias, nos termos do art. 287 do Regimento Interno do TCU, contados na forma do art. 183 do referido regimento, e que a aludida decisão foi publicada no Diário Oficial da União 235, de 8/12/2017;

Considerando que os argumentos trazidos pela embargante se destinam a rediscutir o mérito da decisão embargada eis que não apontam, tecnicamente, para omissões, obscuridades, contradições ou argumentos que já não tenham sido enfrentados na decisão recorrida;

Considerando que cabe à UFRJ, nos termos do subitem 9.2 (e subitens) do acórdão embargado, quando for o caso, oportunizar as garantias atinentes ao contraditório e ampla defesa aos servidores da UFRJ afetados pela decisão recorrida, por meio de processos administrativos próprios autuados na entidade para essa finalidade;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso II e parágrafo único, e 34 da Lei 8.443/1992, e nos arts. 143, inciso IV, alínea "b" e § 3º, 277, inciso III e 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU, em:

a) não conhecer dos embargos de declaração opostos por Dora de Oliveira Goltara, em razão da ora embargante não constar diretamente da relação processual, por restar o apelo intempestivo e por tratar de rediscussão de mérito já enfrentada exaustivamente nos presentes autos;

b) informar à embargante que ela deverá apresentar seus eventuais apelos recursais diretamente à UFRJ, entidade responsável por oportunizar, quando for o caso, o contraditório para os servidores beneficiários da parcela decorrente da URP.

1. Processo TC-045.767/2012-2 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Embargante: Dora de Oliveira Goltara (019.166.977-63).
1.2. Entidade: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
1.3. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
1.6. Unidade Técnica: não atuou.
1.7. Representação legal: Reginaldo Carvalho da Silva (OAB/RJ 55.177)
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2807/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, § 1º, 143, inciso III, 235, *caput*, e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

a) conhecer desta representação, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCU;

b) fazer as determinações especificadas nos itens 1.6 e 1.7;

c) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, à representante; e

d) remeter cópia integral dos presente autos à Funasa, para subsidiar sua manifestação em atendimento ao contido no item 1.6.

1. Processo TC-026.950/2018-9 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão: Prefeitura Municipal de Virgínia/MG.
1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex/MG).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinar à Funasa que, no prazo de 60 dias, informe a esta Corte as providências adotadas quanto aos indícios de irregularidades apurados nesta representação, em especial, quanto à

viabilidade técnica e financeira do saneamento dos problemas reportados e à perspectiva de funcionalidade da obra; e

1.7. Determinar à Secex/MG que monitore, nos presentes autos, o cumprimento da determinação especificada no item anterior.

ACÓRDÃO Nº 2808/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, § 1º, 143, inciso III, 235 e 237, inciso III, todos do Regimento Interno do TCU, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

e) conhecer desta representação, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no RITCU;

f) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

g) restituir os autos à unidade técnica para investigação e análise das questões de mérito apresentadas pelo representante.

1. Processo TC-040.211/2018-5 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Entidade: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 45/2018 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 2809/2018 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados este processo, autuado como Consulta, tratando de informações encaminhadas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) acerca de recursos oriundos do Termo de Convênio nº 051/2007 (Siafi 597239), firmado entre a Suframa e o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) com o objetivo de aquisição de novos equipamentos para o laboratório daquele instituto.

Considerando que o Superintendente da Suframa não se encontra entre os legitimados a efetuar consultas a este Tribunal, conforme o art. 264 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que, por meio da peça inicial (peça 1), o Superintendente dá ciência de que o INPA teve suas contas aprovadas em 1º/10/2013, no âmbito dos recursos disponibilizados por meio do referido convênio, o qual prevê que em caso de inoperância dos equipamentos adquiridos, pelos 5 (cinco) anos seguintes após a prestação de contas, serão cobradas providências para fins de efetiva consecução dos objetivos finalísticos da avença, sob pena de instauração de tomada de contas especial (peça 1, p. 12, "*cláusula décima*");

Considerando que o Superintendente informa, por fim, que a convenente não apresentou plano de medidas para a utilização dos equipamentos adquiridos, solicitando ao Tribunal que sejam tomadas as medidas cabíveis em face da não operacionalização do projeto do convênio e da omissão do INPA em prestar informações;

Considerando que a responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais repassados mediante convênio é do órgão ou da entidade concedente, a quem cumpre esgotar as medidas administrativas de sua alçada para a recomposição do erário e, caso necessário, instaurar

processo de tomada de contas especial a ser posteriormente apreciado pelo TCU (Acórdãos 516/2015-2ª Câmara, 10.576/2017-1ª Câmara e 675/2018-Plenário);

Considerando que o gestor atrai para si a responsabilidade solidária por dano causado ao erário ante a omissão em promover o ressarcimento do débito por meio de procedimento administrativo interno ou mesmo da devida instauração de TCE, consoante o art. 8º da Lei 8.443/1992 (Acórdãos 3.406/2007, 463/2013 e 5.303/2013, todos da 2ª Câmara);

Considerando, ainda, os pronunciamentos convergentes constantes dos autos (peças 2-4) no sentido de não conhecer da consulta e arquivar o presente processo.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 1º, inciso XXV e § 2º, 15, inciso I, alínea "o", 143, inciso IV, alínea "b", 264 e 265 todos do Regimento Interno, e art. 102 da Resolução TCU nº 259/2014, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da consulta, ante os motivos expostos pela unidade técnica, à peça 2, arquivando-se os autos, sem prejuízo de adoção das medidas constantes do item 1.6 a seguir.

1. Processo TC-034.763/2018-0 (CONSULTA)
1.1. Entidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).
1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex/AM).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.6.1. Dar ciência à Suframa de que:
1.6.1.1 a responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais repassados mediante convênio é do órgão ou da entidade concedente, a quem cumpre esgotar as medidas administrativas de sua alçada para a recomposição do erário e, caso necessário, instaurar processo de tomada de contas especial a ser posteriormente apreciado pelo TCU (Acórdãos 516/2015-2ª Câmara, 10.576/2017-1ª Câmara e 675/2018-Plenário);
1.6.1.2. o gestor público atrai para si a responsabilidade solidária por dano causado ao erário ante a omissão em promover o ressarcimento do débito por meio de procedimento administrativo interno ou mesmo da devida instauração de TCE, consoante o art. 8º da Lei 8.443/1992 (Acórdãos 3.406/2007, 463/2013 e 5.303/2013, todos da 2ª Câmara).

ACÓRDÃO Nº 2810/2018 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa Advancis Max Equipamentos Eletrônicos Ltda. – EPP, a respeito de possíveis irregularidades na realização, pelo Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo – Cremesp, do Pregão 44/2017, cujo objeto seria a contratação de empresa para implantação de controle de acesso de pessoas e veículos, compreendendo a elaboração de projeto executivo, fornecimento de equipamentos, software, serviços de instalação e de configuração, para adequação da nova sede do Cremesp.

Considerando o aspecto de a documentação em tela preencher os requisitos legais e regulamentares, em especial o disposto no § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993 c/c o inc. VII do art. 237 do Regimento Interno e o § 1º do art. 103 da Resolução TCU 259/2014, para ser conhecida como Representação;

Considerando, no entanto, que, quando do exame inicial do feito (peça 26), a Secex/SP já afastou diversas das supostas irregularidades apontadas pela representante e a presença dos requisitos para adoção de medida *ad cautelam*, defendendo, apenas, a realização de diligência com vistas à obtenção

de cópia do procedimento licitatório em tela e que fosse colhida a manifestação do Cremesp a respeito da possível desclassificação prematura das licitantes FM Security System Eireli ME e Newgen Gerenciamento e Engenharia Ltda. e do suposto não atendimento da proposta da Seal Telecom Comércio e Serviço de Telecomunicações Ltda. a itens e funcionalidades durante a Prova de Conceito;

Considerando, quando da primeira vinda do feito ao meu Gabinete, minha ponderação de que mesmo tais possíveis ocorrências a esclarecer por meio do pedido de manifestação do Cremesp ainda não haviam sido confirmadas ou afastadas por elementos apresentados pela representante ou por meio de consulta ao portal de transparência daquele conselho de fiscalização profissional, condição que motivou-me a, na oportunidade, apenas autorizar a realização da diligência sugerida, ainda que alertando a unidade técnica para a possibilidade de, a partir do carreamento aos autos de cópia do processo administrativo atinente ao Pregão 44/2017, promover o devido exame dessas questões (peça 29);

Considerando, por um lado, que, quando das análises realizadas após a promoção da diligência, a unidade instrutiva chegou a identificar falha no procedimento que findou por levar à desclassificação das duas empresas FM Security e Newgen, tendo em vista a ausência de ampla divulgação, mediante republicação do edital, de esclarecimento previamente prestado à licitante que findou por sagrar-se vencedora, quanto à necessidade de apresentação de "folders, encartes, manuais e demais materiais de divulgação comercial da solução ofertada", igualmente se constatando que, no Portal da Transparência do Cremesp, o certame em questão foi objeto de inclusão em duplicidade, simultaneamente nas modalidades concorrência e pregão (fls. 2/4, peça 50);

Considerando, de outra parte, o registro da unidade técnica quanto a não haverem sido identificadas evidências que corroborassem o suposto não atendimento da proposta vencedora a itens e funcionalidades durante a prova de conceito (fls. 4/5, peça 50);

Considerando, contudo, o recebimento, ainda durante a fase de instrução destes autos, de Termo de Revogação, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/1993, do Pregão 44/2017, assinado pelo Presidente do Cremesp (peça 49 e fls. 5, peça 50), tendo em vista razões expostas pela pregoeira, quanto a seu entendimento de "que não foram observados determinados objetivos da licitação, quais sejam: a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia; a proposta mais vantajosa para este Conselho e a promoção do desenvolvimento racional sustentável, por meio de critérios objetivos e impessoais";

Considerando, então, a ponderação da unidade instrutiva quanto à perda de objeto desta Representação e sua conclusão no sentido de que estes autos devam ser arquivados;

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

a) conhecer da presente Representação, com fundamento no § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993 e no inc. VII do art. 237 do Regimento Interno, por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la prejudicada, tendo em vista a perda de seu objeto;

b) determinar o encaminhamento de cópia deste Acórdão ao Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo – Cremesp e à Representante; e

c) autorizar o arquivamento destes autos, nos termos do inc. V do art. 169 do Regimento Interno desta Casa.

1. Processo TC-020.065/2018-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Advancis Max Equipamentos Eletrônicos Ltda. – EPP, CNPJ 07.018.110/0001-2.

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo – Cremesp.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secex/SP.

1.6. Representação legal: Jairo Haber, OAB/SP 115.117.

ACÓRDÃO Nº 2811/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o Enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, considerando as informações à peça 22 e o parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 23), em retificar, por inexatidão material, o Acórdão nº 2438/2018-TCU- Plenário, como a seguir:

a) onde se lê "JW Construção e Serviços de Locação Ltda. - ME", leia-se "Ympactus Construções e Serviços".

b) dar ciência deste Acórdão ao município de Baixa Grande/BA e à representante.

1. Processo TC-029.948/2018-5 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: JW Construção Serviços de Locação Ltda. - ME (CNPJ 10.764.432/0001-22)
1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Baixa Grande - BA
1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
1.3.1. Ministro que alegou impedimento na sessão: Aroldo Cedraz.
1.4. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (SECEX-BA).
1.6. Representação legal: não há.

ACÓRDÃO Nº 2812/2018 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados autos de representação formulada pela empresa Certeza Soluções e Serviços Ltda., com pedido de adoção de medida cautelar, quanto à ocorrência de possível irregularidade no Pregão Eletrônico 12/2018, do tipo menor preço, realizado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro (Crea/RJ), para a contratação de agente de integração, público ou privado, para fins de execução de estágios curriculares, no âmbito daquele conselho, por alunos regularmente matriculados e com frequência em cursos de educação de nível médio ou superior, no valor estimado de R$ 25.200,00 (vinte e cinco mil e duzentos reais);

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade, podendo ser conhecida;

Considerando a alegação da representante no sentido de que a empresa vencedora do certame, Super Estágios Ltda. (CNPJ 11.320.576/0001-52), teria utilizado meio automatizado ("robô") para apresentação de lances durante a sessão pública;

Considerando que foi realizada a oitiva prévia do Crea/RJ e da empresa Super Estágios Ltda. nos termos do art. 276, § 2°, do RI/TCU;

Considerando que, após análise dos elementos reunidos nos autos, a Secex/RJ entendeu que nenhum lance foi realizado em desconformidade com o prazo estabelecido pela IN-SLTI/MP-3/2011 e que não ficou caracterizada a utilização de meio automatizado no procedimento adotado pela empresa vencedora do pregão; e

Considerando que a Secex/RJ concluiu pela ausência dos pressupostos aplicáveis à adoção de medida cautelar e pela improcedência da representação;

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

a) conhecer da presente representação, vez que satisfeitos os requisitos de admissibilidade

previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) dar ciência deste acórdão ao Crea/RJ, à empresa Super Estágios Ltda. e à representante; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, do RI/TCU.

1. Processo TC-033.526/2018-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Certeza Soluções e Serviços Ltda. (CNPJ 12.558.882/0001-94).

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro (Crea/RJ).

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).

1.6. Representação legal: Almir Ferreira Junior (77.417/OAB-RJ) e outros, representando Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2813/2018 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, considerando as informações constantes do pronunciamento da Secex/PA (peça 2), em:

a) conhecer da solicitação, com fundamento no § 3º do art. 12 da Resolução TCU 234/2010 c/c o inciso IV do art. 7º da IN TCU 63/2010, e prorrogar, em caráter excepcional, por 15 dias, a contar da ciência desta decisão, o prazo para a entrega do Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2017, de responsabilidade do Conselho Regional de Museologia 6ª Região (AC, AP, AM, PA, RO, RR e TO);

b) dar ciência do presente acórdão ao solicitante e à Segecex, em atenção ao disposto no § 3º do art. 12 da Resolução TCU 234/2010; e

c) arquivar os presentes autos, com fundamento no artigo 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-039.919/2018-8 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Museologia 6ª Região (AC, AP, AM, PA, RO, RR e TO)

1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (SECEX-PA).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 37/2018 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 2814/2018 - TCU - Plenário

Considerando que os presentes autos tratam de denúncia sobre possíveis irregularidades perpetradas pela Prefeitura Municipal de Cabo de Santo Agostinho – PE na destinação de recursos provenientes de precatórios (referentes a diferenças na complementação devida pela União no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef);

Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito à sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível, a qualificação e o endereço do denunciante, além de encontrar acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade;

Considerando que, nas unidades da federação com precatórios relativos ao extinto Fundef, o TCU já realizaria, atualmente, a devida fiscalização de orientação centralizada (FOC) com o objetivo de verificar se os recursos inerentes a esses precatórios teriam sido utilizados exclusivamente para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, além de verificar o cumprimento da vedação a pagamentos de honorários advocatícios com os referidos recursos, em consonância com o Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário;

Considerando que, para Pernambuco, o TC-018.268/2018-8 trata da auditoria integrante da aludida FOC e a correspondente matriz de planejamento foi definica com as seguintes questões:

"*Questão 1: Os recursos repassados aos municípios foram depositados em conta bancária do Fundeb ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito?*

Questão 2: Os recursos estão sendo utilizados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica?

Questão 3: Foi observada a vedação à destinação de valores dos precatórios do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios?

Questão 4: Os recursos recebidos pelos municípios em virtude dos precatórios do Fundef foram utilizados para pagamentos de remuneração de profissionais da educação básica?

4.1. Qual percentual dos recursos recebidos foi utilizado para esse propósito?

4.2. Qual foi a natureza (rubrica) dos pagamentos remuneratórios realizados pelos Municípios (abono, passivo trabalhista etc.)?

4.3. Os pagamentos realizados foram destinados a profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício no ano em que a complementação da União no Fundef foi a menor do devido?"

Considerando, pelo exposto, que a Questão 4 na referida matriz de planejamento para o TC-018.268/2018-8 estaria intimamente relacionada com a presente denúncia, vez que trataria da destinação de precatórios recebidos para pagamentos de remuneração a profissionais da educação básica;

Considerando, assim, que, nos termos do art. 36 da Resolução TCU nº 259, de 2014, mostra-se indicado o apensamento do presente processo ao TC-018.268/2018-8, para que, na referida auditoria, também seja apreciada a suposta irregularidade ora anunciada pelo denunciante;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246, de 2011, em conhecer da presente denúncia, já que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do RITCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU nº 259, de 2014, para prolatar as determinações abaixo indicadas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-031.649/2016-5 (DENÚNCIA)
1.1. Denunciante: Identidade preservada.
1.2. Entidade: Município de Cabo de Santo Agostinho – PE.
1.3. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex-PE).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinar a Secex- PE que adote as seguintes medidas:

1.7.1. apense o presente processo ao TC-018.268/2018-8, nos termos do art. 36 da Resolução TCU nº 259, de 2014, para que, na correspondente auditoria, também seja apreciada a suposta irregularidade ora anunciada pelo denunciante;

1.7.2. envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do parecer da unidade técnica, ao denunciante, para ciência; e

1.7.3. atente para a necessidade de assegurar a salvaguarda do sigilo em relação à autoria da presente denúncia, devendo atentar, ainda, para a necessidade de promover a efetiva apreciação da presente denúncia (ora apensada ao TC-018.268/2018-8), ao apreciar o mérito da auditoria autuada no aludido TC-018.268/2018-8.

ACÓRDÃO Nº 2815/2018 - TCU - Plenário

Considerando que os presentes autos tratam de solicitação formulada pela Exma. Sra. Tatiana Barbosa de Alvarenga, como Ministra de Estado do Desenvolvimento Social em substituição, por meio do Aviso nº 140/2018/GM/MDS, com vistas à prorrogação do prazo de 180 dias previsto no art. 11 da Instrução Normativa TCU nº 71/2012 para o encaminhamento de algumas tomadas de contas especiais ao Tribunal de Contas da União;

Considerando que, à Peça nº 1, a ilustre solicitante informou os 5 (cinco) instrumentos para a referida prorrogação de prazo, anunciando as dilações adequadas, com as respectivas justificativas para essas dilações, sob as seguintes condições:

Siconv	Convenente	Programa-Ação	Prazo adicional (dias)	Justificativa (resumida) para a prorrogação
796501	Consórcio Público Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal (Consisal) – BA	Programa Cisternas	180	- Não apresentação da PC no prazo limite; - Devolução de saldo e envio de extratos pela instituição bancária após parecer do tomador de contas (dados ainda não analisados);
770357	Estado do Acre	Inclusão Produtiva	270	- Prestação de contas apresentada a destempo (ainda não analisada); - Valor total do convênio: R$ 10.845.308,77; - Grande volume documental a ser analisado relativo a execução física.
776714	Secretaria de Estado de Agricultura de Abastecimento – PR	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	180	- Prestação de contas apresentada a destempo (está em análise); - objeto da avença apresenta peculiaridades; - mudança do servidor que está analisando a prestação de contas física (necessidade de diligências); - análise financeira não iniciada
796845	Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido – AP1MC	Programa Cisternas	270	- Prestação de contas apresentada a destempo; - Valor total do convênio: R$ 307.600.978,87; - Grande volume

				documental a ser analisado; - Avaliação conjunta gerou diversas demandas complementares (informações/docs) à prestação de contas; - Análise financeira já iniciada, mas com volume considerável de documentos a serem examinados.
787826	Instituto Estadual de Florestas do Amapá	Inclusão Produtiva	270	- Prestação de contas apresentada a destempo; - Valor total do convênio: R$ 1.497.891,76; - grande volume documental a ser analisado; - redução do quadro de servidores da Coordenação-Geral;

Considerando que, a partir das alterações promovidas pela Instrução Normativa TCU nº 76, de 2016, o art. 11, caput e § 2º, da Instrução Normativa TCU nº 71, de 2012, determina que:

"*Art. 11. A tomada de contas especial deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União em até cento e oitenta dias após a sua instauração (NR)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).*

(...) *§ 2º Os prazos estabelecidos podem ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, em caráter excepcional, mediante solicitação fundamentada, formulada, conforme o caso, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, dos demais Tribunais Superiores, dos Tribunais Federais nos Estados e no Distrito Federal e do Tribunal de Contas da União; Procurador-Geral da República; Ministro de Estado, ou outras autoridades de nível hierárquico equivalente; e, ainda, por Presidente de conselho federal de fiscalização profissional (NR)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).*"

Considerando, assim, que, em atendimento ao art. 11, § 2º, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, não se vislumbra o eventual óbice ao deferimento do pedido acostado à Peça nº 1;

Considerando, enfim, que, nesse sentido, está o parecer da Secex-TCE (Peça nº 3);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas daUnião, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 11, § 2º, da Instrução Normativa-TCU nº 71/2012, em conhecer da solicitação formulada pelo Exma. Sra. Tatiana Barbosa de Alvarenga, como Ministra de Estado do Desenvolvimento Social em substituição, para, em sintonia com os pareceres emitidos nos autos, conceder as prorrogações de prazo pleiteadas, ficando o Ministério do Desenvolvimento Social autorizado a encaminhar as aludidas tomadas de contas especiais ao TCU, sob as seguintes condições:

Siconv	Convenente	Programa-Ação	Prazo adicional (dias)
796501	Consórcio Público Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal (Consisal) – BA	Programa Cisternas	180
770357	Estado do Acre	Inclusão Produtiva	270
776714	Secretaria de Estado de Agricultura de Abastecimento – PR	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	180
796845	Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido – AP1MC	Programa Cisternas	270

787826	Instituto Estadual de Florestas do Amapá	Inclusão Produtiva	270

1. Processo TC-036.772/2018-6 (SOLICITAÇÃO)
1.1. Solicitante: Exma. Sra. Tatiana Barbosa de Alvarenga, substituta, como Ministra de Estado do Desenvolvimento Social.
1.2. Entidade: o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS.
1.3. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinar que a Secex - TCE adote as seguintes medidas:
1.7.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do parecer da unidade técnica, à ilustre solicitante, e
1.7.2. arquive os presentes autos.

RELAÇÃO Nº 27/2018 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

ACÓRDÃO Nº 2816/2018 - TCU - Plenário

Considerando que o Conselho Regional de Psicologia da 1ª Região (DF), apesar de não ter elaborado o plano de ação determinado por meio do item 9.2 do acórdão 506/2017-TCU-Plenário, adotou efetivamente medidas administrativas tendentes a equilibrar as finanças da entidade;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, V, 'a', do RI/TCU, e de acordo com o parecer emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em considerar cumprido o item 9.2. do acórdão 506/2017-TCU-Plenário, bem como os itens 1.6.1., 1.6.2. e 1.6.3. do acórdão 1442/2018-TCU-Plenário, dando-se ciência desta deliberação ao Conselho Federal de Psicologia (CFP) e ao Conselho Regional de Psicologia do Distrito Federal (CRP/DF).

1. Processo TC-017.388/2017-1 (MONITORAMENTO)
1.1. Entidade: Conselho Regional de Psicologia 1ª Região (DF).
1.2. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).
1.5. Representação legal: Vinicius Cavalcante Ferreira (OAB/DF 32.485), representando o Conselho Regional de Psicologia 1ª Região.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2729/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.338/2018-5
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: André Borges de Souza (CPF 899.014.286-53), Antônio Carlos Guedes Almas (CPF 261.867.726-91) e Jefferson Rodrigues Júnior (CPF 181.894.236-49).
4. Unidades: Companhia de Saneamento Municipal - Cesama e Prefeitura Municipal de Juiz de

Fora/MG.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais, no âmbito do Fiscobras 2018, nas obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora/MG, inseridas no Termo de Compromisso 0408.676-09/2013, celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Juiz de Fora/MG, tendo como interveniente executor a Companhia de Saneamento Municipal - Cesama.

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 e 43, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157 e 250, incisos II, III e IV, do Regimento Interno, em:

9.1. realizar a audiência de Jefferson Rodrigues Júnior, ex-secretário de Obras de Juiz de Fora/MG, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa por ter indicado para a elaboração do edital da Concorrência 017/2011-SO critérios de qualificação técnica baseados em serviços irrelevantes e quantitativos excessivos, com comprovação condicionada à limitação de atestados e vedação de somatório, o que implicou restrição indevida à competitividade do certame, em ofensa aos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e 30, § 1º, inciso I, §§ 3º e 5º, da Lei 8.666/93, à Súmula TCU 263/2011, bem como ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações;

9.2. promover a oitiva do município de Juiz de Fora/MG e da empresa Comim Construtora Eireli, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem sobre as seguintes irregularidades:

9.2.1. não adoção de BDI diferenciado para tubos de ferro fundido, causando sobrepreço de R$ 2.270.745,43;

9.2.2. aumento indevido de preços contratuais, o que ocasionou sobrepreço de R$ 2.016.189,63;

9.3. promover a oitiva da Caixa Econômica Federal, Gerência Executiva e Negocial de Governo de Juiz de Fora, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste acerca da não utilização de BDI diferenciado para itens de fornecimento de tubos e conexões em ferro fundido, relacionados na planilha do Contrato 01.2012.066;

9.4. promover a oitiva do município de Juiz de Fora/MG, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre a ausência de parcelamento do objeto da Concorrência 017/2011-SO, embora técnica e economicamente viável, e apresente motivações fundamentadas ou eventuais estudos que comprovem a inviabilidade do parcelamento;

9.5. dar ciência ao município de Juiz de Fora/MG e à Companhia de Saneamento Municipal - Cesama sobre as seguintes impropriedades, para evitar a ocorrência de outras semelhantes em contratações financiadas com recursos públicos da União:

9.5.1. qualificação econômico-financeira com metodologia de cálculo, índices contábeis e valores desarrazoados e não usuais, fato constatado na Concorrência 017/2011-SO e que configurou a inobservância do art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93, bem como da Súmula TCU 289/2016;

9.5.2. exigência de visitas ao local da obra para fins de habilitação, previamente agendadas em datas específicas, desnecessárias em face da natureza do objeto licitado, fato constatado na Concorrência 017/2011-SO e que caracterizou infringência ao art. 30, inciso III, da Lei 8.666/1993;

9.5.3. orçamentos do edital e do contrato inadequados em razão de as respectivas planilhas orçamentárias terem detalhamento deficiente por apresentar itens com descrição/unidade genéricas, itens desacompanhados das composições de todos os custos unitários de seus serviços e falta de detalhamento do BDI e encargos sociais utilizados para fixação dos preços unitários e global da contratação, bem como falta de exigência editalícia no sentido de as licitantes apresentarem proposta

com tais elementos, fato verificado no âmbito da Concorrência 017/2011-SO e que contraria o art. 7º, § 2º, inciso II, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, bem como a Súmula TCU 258/2010.

9.6. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais que:

9.6.1. calcule o sobrepreço associado à prática de preços diferentes para serviços iguais no Contrato 01.2012.066 e, se confirmado, inclua nas oitivas item destinado ao contraditório do município de Juiz de Fora/MG e da empresa Comim Construtora Eireli;

9.6.2. encaminhe ao responsável chamado em audiência, à Prefeitura Municipal de Juiz de fora e à empresa Comim Construtora Eireli cópia da peça 38 destes autos;

9.6.3. prossiga como responsável pela condução desta auditoria.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2729-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2730/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.601/2009-0

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

3. Recorrente: Construtora Artec S/A (CNPJ 00.086.165/0001-28).

4. Unidade: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Distrito Federal (atual Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal).

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

5.1. Relatora da deliberação recorrida: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Henrique Neves da Silva (OAB/DF 7.505) e outros representando a Construtora Artec S/A; Marcus Vinícius Labre Lemos de Freitas (OAB/GO 14.282) e outros representando a ACJ - Construções e Incorporações S/A; Normando Augusto Cavalcanti Júnior (OAB/DF 13.454) e outros representando a Fahma Planejamento e Engenharia Ltda.; Tiago Camargo Thomé Maya Monteiro (OAB/DF 20.660) representando a Construtora Gautama Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos pela Construtora Artec S/A ao Acórdão 2.307/2018-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 arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

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

9.2. alertar à recorrente que novos embargos que apresentem finalidade assemelhada e tratem de matéria já examinada e rejeitada por este Tribunal podem ensejar a aplicação da multa do art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil;

9.3. dar ciência desta deliberação à embargante, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2730-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.
13.2. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2731/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.863/2014-3
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Embargante: Leonardo Henriques Guimarães (CPF 021.030.507-03).
4. Unidade: Centro de Controle Interno da Marinha.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
5.1. Relatora da deliberação recorrida: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Reginaldo Carvalho da Silva (OAB/RJ 55.177) representando Leonardo Henriques Guimarães; Alexandre Basbaum Barcellos (OAB/RJ 77.812) e outros representando Alexandre Silva Moura e Antônio José Constâncio Thomaz; José Correia Neto (CPF 018.563.507-54) e outros representando o Centro de Controle Interno da Marinha.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, opostos por Leonardo Henriques Guimarães contra o Acórdão 1.969/2018 - Plenário.
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno, ante as razões expostas pela relatora, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração e rejeitá-los;
9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2731-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2732/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.724/2018-3
2. Grupo I – Classe VII – Desestatização.
3. Responsáveis: Valter Casimiro Silveira (CPF 564.286.341-04) e Mário Póvia (CPF 052.473.918-88).
4. Unidades: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA e Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária - SeinfraPortoFerrovia.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do primeiro estágio de desestatização de seis terminais voltados para movimentação e armazenagem de granéis líquidos (combustíveis) e gás liquefeito de petróleo - GLP, sendo cinco localizados no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, intitulados BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, e um, VDC12, localizado no Porto Organizado de Vila do Conde/PA.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 1º, inciso XV, e 258, inciso II, ambos do Regimento Interno, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. comunicar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Empresa de Planejamento e Logística, à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e à Companhia Docas do Pará que, dentro do escopo delimitado na presente análise do 1º estágio de fiscalização, regulamentada pela IN-TCU 27/1998, não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório dos terminais portuários denominados BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, localizados no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, vinculado ao Porto de Belém/PA, e VDC12, a ser estabelecido no Porto Organizado de Vila do Conde/PA, destinados à movimentação de granéis líquidos, especialmente combustíveis, e gás liquefeito de petróleo;

9.2. dar ciência ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, de que o envio de documentos que não permitam a identificação do órgão ou empresa responsável por sua elaboração e da data de sua produção afronta o subitem 9.4 do Acórdão 3.661/2013-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Empresa de Planejamento e Logística, à Companhia Docas do Pará e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República;

9.4. restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária para que prossiga com o acompanhamento do processo de licitação.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2732-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2733/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.223/2014-6.

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

3. Responsável: Edison Lobão, Ministro de Minas e Energia (000.141.251-53).

4. Órgão: Ministério de Minas e Energia (MME).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional com vistas a conhecer a estrutura tarifária e os reflexos da Medida Provisória 579/2012 para os consumidores residenciais e industriais, bem como avaliar a atuação dos entes envolvidos quanto ao uso dos fundos setoriais a fim de garantir a redução das tarifas, em que se examinam razões de justificativa apresentadas pelo então Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, em resposta à audiência promovida em atendimento a comando exarado no Acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário;

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

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão;

9.2. dar ciência da presente deliberação ao interessado;

9.3. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2733-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho (Revisor).

13.4. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: André Luís de Carvalho (Revisor).

13.5. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2734/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.065/2018-6.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Agravo (Indisponibilidade de Bens).

3. Recorrente: Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (10.725.924/0001-09).

4. Órgão: Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado do Amapá.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (Secex-AP).

8. Representação legal: Luciana Uchôa Esteves (OAB/AP 1145).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto pela Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal decretou, cautelarmente, a indisponibilidade de bens da recorrente;

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

9.1. conhecer do agravo interposto pela Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência à agravante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2734-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2735/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.073/2018-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Agravo (Indisponibilidade de Bens).
3. Recorrente: Edilson dos Reis Lima (996.647.712-87).
4. Órgão: Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado do Amapá.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (Secex-AP).
8. Representação legal: Luciana Uchôa Esteves (OAB/AP 1145).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto pelo Sr. Edilson dos Reis Lima, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal decretou, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do recorrente;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer do agravo interposto pelo Sr. Edilson dos Reis Lima, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
9.2. dar ciência ao agravante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2735-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2736/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.077/2018-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Agravo (Indisponibilidade de Bens).
3. Recorrente: Daciel Cunha Alves (789.180.572-53).
4. Órgão: Secretária de Estado da Educação do Governo do Estado do Amapá.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (Secex-AP).
8. Representação legal: Luciana Uchôa Esteves (OAB/AP 1145).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto pelo Sr. Daciel Cunha Alves, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal decretou, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do recorrente;

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

9.1. conhecer do agravo interposto pelo Sr. Daciel Cunha Alves, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência ao agravante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2736-47/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2737/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.530/2018-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Esteves Pedro Colnago Júnior, acerca do entendimento desta Corte de Contas quanto à desvinculação de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União, conforme o Aviso 33/MP, de 9/3/2018;

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

9.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 264, inciso VI, e §§ 1º, 2º e 3º do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente consulta, para, no mérito, responder ao consulente que:

9.1.1. as leis e as medidas provisórias que dispuseram de forma geral sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e daqueles legalmente vinculados à finalidade específica, de que tratam o art. 73 da Lei 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, careceram de eficácia, pois invadiram matéria constitucionalmente restrita às leis complementares;

9.1.2. o art. 13 da Lei 11.943/2009, além da exceção de seu parágrafo único, não incide sobre os recursos de que tratam o art. 73 da Lei 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, mas somente sobre o superávit financeiro das demais fontes de recursos existentes no

Tesouro Nacional; e

9.1.3. o art. 73 da Lei 4.320/1964, expressamente, e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, implicitamente, possibilitam que, mediante a inequívoca modificação das leis instituidoras dos fundos ou das leis que destinam recursos à finalidade específica, haja a alteração da vinculação originária dos recursos;

9.2. encaminhar ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão cópia deste acórdão;

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 33 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2737-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2738/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.742/2014-7.

1.1. Apensos: 007.008/2016-3; 007.010/2016-8; 007.011/2016-4; 007.009/2016-0

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Carla Magalhães Caparica (632.140.407-15); Marcos Antônio Ponce Sobral (550.394.567-00)

3.2. Recorrente: Marcos Antônio Ponce Sobral (550.394.567-00).

4. Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal:

8.1. Carlos de Oliveira Lima (5835/OAB-RJ) e outros, representando Marcos Antônio Ponce Sobral.

8.2. Solanger do Nascimento Cavalcante (66675/OAB-RJ) e outros, representando Carla Magalhães Caparica.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Marcos Antônio Ponce Sobral contra o Acórdão 1.358/2015-TCU-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. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao recorrente e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2738-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2739/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.556/2012-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional
3.2. Responsáveis: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (00.352.294/0001-10); Marcelo Roberto Rangel Pestana (330.294.747-04); Maurício Bastos Vidaurre (031.243.327-17).
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal:
8.1. Alex Zeidan dos Santos (OAB-DF 19.546); Clarissa Pacheco Ramos (OAB/DF 32.502), Lilian Macedo Novais (OAB/DF 29.511); Weslon Batista Prado e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), com o objetivo de fiscalizar os serviços e obras de engenharia para alargamento do Sistema de Pistas 10/28 e recuperação da pavimentação dos sistemas de pátios e pistas do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro – Antônio Carlos Jobim (Galeão).
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator:
9.1. acolher as razões de justificativa de Maurício Bastos Vidaurre e Marcello Roberto Rangel Pestana, fiscais operacionais do Contrato 084-EG/2011/0061, firmado entre a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e o Consórcio AMC-EPC;
9.2. dar ciência à Infraero que:
9.2.1. na execução do Contrato 084-EG/2011/0061, firmado entre a Infraero e o Consórcio Consórcio AMC-EPC, para execução das obras da pavimentação dos sistemas de pátios e pistas do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro - Antônio Carlos Jobim (Galeão), foi verificada divergência entre o número de ensaios de placa previstos nas especificações técnicas e na planilha orçamentária, o que ocasionou, ante a ausência de alteração dos referidos documentos, a impossibilidade de atestar a execução dos serviços nos termos previstos;
9.2.2. o não cumprimento das especificações técnicas pelos fiscais operacionais caracteriza atuação deficiente e omissa, em afronta ao artigo 67 da Lei 8.666/1993;
9.3. dar ciência desta deliberação à Infraero e aos responsáveis.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2739-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2740/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.346/2018-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Apoio Construtora Ltda - Me (17.213.324/0001-00).
4. Órgão/Entidade: Município de Paranhos - MS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (SECEX-MS).
8. Representação legal : não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esta representação formulada por equipe de fiscalização da Secex/MS sobre irregularidades ocorridas no Contrato 64/2015, firmado entre o Município de Paranhos/MS e a empresa Apoio Construtora Ltda. ME, o qual é financiado por recursos federais repassados no âmbito do Termo de Compromisso 38.923/2013 (Siconv 784.355/2013), firmado entre o Ministério das Cidades e aquele Município;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 235 e 237, do Regimento Interno/TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar procedente a presente representação

9.2. revogar parcialmente a medida cautelar adotada nos autos, com fulcro no art. 276, § 5º, do RITCU, exclusivamente no que importa à determinação dirigida ao Ministério das Cidades para que interrompesse o fluxo financeiro de recursos vinculados ao Termo de Compromisso 784.355/2013, tendo em vista a possibilidade de aproveitamento da parcela executada do objeto (subitem 9.2.1 do Acórdão 418/2018 – Plenário);

9.3. assinar o prazo de 15 (quinze) dias ao Município de Paranhos/MS, com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/92, c/c art. 251 do RITCU, para que promova, nos termos do disposto no art. 49, caput e § 2°, da Lei 8.666/93, a anulação da Tomada de Preços 2/2015, acarretando, como consequência, a anulação do Contrato 64/2015, abstendo-se de efetuar, em definitivo, quaisquer outros pagamentos à empresa Apoio Construtora Ltda. ME decorrentes daquela relação contratual;

9.4. determinar à Secex/MS que:

9.4.1. promova o monitoramento da determinação proposta no parágrafo precedente em processo específico constituído para essa finalidade, vinculado aos presentes autos, nos termos do art. 35, caput, da Resolução TCU 259/2014;

9.4.2. no expediente de citação a ser endereçado a Evandro Adão Ferreira Terres, esclareça a possibilidade de, em sede de preliminar, impugnar a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Apoio Construtora Ltda. ME, bem como indique as razões de fato e de direito que deram ensejo à citação dos mencionados responsáveis, para que possam apresentar as alegações de defesa que julgarem pertinentes e/ou recolherem os débitos que lhes estão sendo imputados;

9.5. converter, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/92, o presente processo em tomada de contas especial, nos termos previstos no art. 41 da Resolução TCU 259/2014;

9.6. determinar a citação, de forma solidária, dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c art. 202, inc. II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas, observadas na execução da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013:

Valor (R$)	Data	Responsáveis Solidários
4.569,32	3/11/2015	Margaret Miranda de Oliveira, Júlio César de Souza, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres
32.600,20	18/3/2016	Antônio Elson Santana dos Santos, Júlio César de Souza, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres
142.564,83	13/4/2016	
165.092,99	13/9/2016	
28.337,89	11/7/2017	Antônio Elson Santana dos Santos, Dirceu Bettoni, Sueli Haut de Oliveira, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres
58.102,06	6/10/2017	
27.452,91	22/12/2017	

9.6.1. Júlio César de Souza (CPF 894.428.061-49) e Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto (CPF 810.751.461-00), Prefeito e Secretária de Finanças do Município de Paranhos/MS, respectivamente (2013-2016): autorizar a realização de pagamentos à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (1ª a 4ª medição), a qual apresenta os indícios a seguir elencados de se tratar de "empresa de fachada", circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):

9.6.1.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.1.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.1.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.1.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.6.1.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.6.2. Dirceu Bettoni (CPF 437.593.271-68) e Sueli Haut de Oliveira (CPF 608.025.459-04), atuais Prefeito e Secretária de Finanças do Município de Paranhos/MS, respectivamente: autorizar a realização de pagamentos à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (5ª a 7ª medição), a qual apresenta os indícios a seguir elencados de se tratar de "empresa de fachada", circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante

jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):

9.6.2.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.2.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.2.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.2.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.6.2.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.6.3. Margaret Miranda de Oliveira (CPF 338.384.291-68), servidora responsável pela fiscalização do Contrato 64/2015 (julho/2015): elaborar boletim de medição fraudulento, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (1ª medição), em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, tendo em vista que o referido boletim permitiu à empresa contratada ser remunerada por serviços que, a princípio, foram executados por terceiros, circunstância que propiciou o desvio dos recursos empregados na obra, considerando os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica contratada para a execução do empreendimento, Apoio Construtora Ltda. ME, se trata de "empresa de fachada":

9.6.3.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.3.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.3.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.3.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.7.3.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.6.4. Antônio Elson Santana dos Santos (CPF 465.150.111-72), servidor responsável pela fiscalização do Contrato 64/2015 (janeiro/2016 a setembro/2017): elaborar boletins de medição fraudulentos, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (2ª a 7ª medição), em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, tendo em vista

que os referidos boletins permitiram à empresa contratada ser remunerada por serviços que, a princípio, foram executados por terceiros, circunstância que propiciou o desvio dos recursos empregados na obra, considerando os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica contratada para a execução do empreendimento, Apoio Construtora Ltda. ME, se trata de "empresa de fachada":

9.6.4.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.4.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.4.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.4.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.6.4.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.6.5. Apoio Construtora Ltda. ME (CNPJ 17.213.324/0001-00), pessoa jurídica contratada: concorrer para o cometimento do dano ao erário observado na execução do Contrato 64/2015, no período compreendido entre julho/2015 a dezembro/2017, devido a tratar-se de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

9.6.5.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.5.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.5.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.5.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.6.5.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.6.6. Evandro Adão Ferreira Terres (CPF 652.406.691-04), sócio-administrador da pessoa jurídica: abusar da personalidade jurídica da empresa Apoio Construtora Ltda. ME, desviando sua finalidade para fins ilícitos (fraudar a execução da Tomada de Preços 2/2015 e do Contrato 64/2015), nos termos do disposto no art. 50 do Código Civil, tendo em vista os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica por ele administrada se trata de empresa instrumentária ("empresa de fachada"),

circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):

9.6.6.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.6.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.6.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.6.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.6.6.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.7. informar os responsáveis a quem são dirigidas as citações propostas que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1°, do RITCU;

9.8. determinar, com fundamento no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inc. IV, do RITCU, a audiência de Júlio César de Souza (CPF 894.428.061-49), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:

9.8.1. homologar o resultado da Tomada de Preços 2/2015, tendo em vista:

9.8.1.1. que o edital do certame continha exigências de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, a seguir descritas, circunstância que propiciou o direcionamento da contratação, resultando em certame licitatório desprovido de competitividade:

9.8.1.2. exigência de visita técnica ao local da obra (subitem 4.6 do edital), em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93 e à orientação jurisprudencial consolidada desta Corte de Contas, a qual sinaliza que a vistoria ao local da obra somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto (Acórdãos 866/2017, 212/2017, 2.672/2016, 2.126/2016, 1.447/2015, 372/2015, 234/2015, 2.826/2014 e 1.955/2014, do Plenário);

9.8.1.3. exigência de que a vistoria à obra fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

9.8.1.4. exigência, para licitantes sediadas em outras unidades da federação, de apresentação de "visto" do conselho de fiscalização profissional local nas certidões de registro dos conselhos das

unidades de origem (cláusula 6.2.1.2.c, § 2°), em desacordo ao disposto no art. 30, inc. I, da Lei 8.666/93, e à Súmula 272 desta Corte de Contas, tendo em vista o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que tal restrição somente deve ser imposta ao licitante vencedor do certame, por ocasião da celebração do contrato (cf. Acórdãos 1.176/2016 e 434/2016, do Plenário, e Acórdão 966/2015, da 2ª Câmara);

9.8.1.5. exigência de comprovação de capital social mínimo integralizado (subitem 6.2.1.3.a), em desacordo ao disposto no art. 31, § 2°, da Lei 8.666/93, posto extrapolar os ditames do referido diploma legal, o qual não exige sua integralização (Acórdãos 1.944/2015, 1.842/2013, 1.533/2011, 113/2009, 2.882/2008 e 170/2007, do Plenário);

9.8.2. não ter sido exigida a demonstração da capacidade técnico-operacional das licitantes, em desacordo ao art. 30, inc. II e § 1°, da Lei 8.666/93, tendo em vista que os atestados exigidos no subitem 6.2.1.2.e do edital do certame referiam-se, exclusivamente, à demonstração da capacitação técnico-profissional, ou seja, do profissional indicado como responsável técnico pela execução da obra, a qual não se confunde com a capacitação técnico-operacional (Acórdão 2.208/2016 – Plenário);

9.8.3. que a empresa Apoio Construtora Ltda. ME foi habilitada sem que houvesse sido demonstrada a capacitação técnico-profissional exigida no subitem 6.2.1.2.e do instrumento convocatório, devido a não ter sido apresentado o atestado requerido no respectivo dispositivo editalício, em desacordo ao art. 30, inc. II, e § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, do referido diploma legal;

9.8.4. ter havido restrição à publicidade do certame, uma vez não ter sido demonstrada a publicação do aviso da licitação em jornal diário de grande circulação no Estado, tal como preconizado no art. 21, inc. III, da Lei 8.666/93;

9.8.5. os indícios de que a Tomada de Preços 2/2015 se tratou de procedimento simulado, tendo em vista a proximidade entre as datas de realização e demais atos processuais deste certame e de outros adjudicados à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, a seguir discriminadas:

<table>
<tr><th>Licitação</th><th>Início</th><th>Autorização</th><th>Aviso</th><th>Vistoria</th><th>Sessão</th><th>Contrato</th><th>Ordem de Serviço</th></tr>
<tr><td>2/2015</td><td>4/5/2015</td><td rowspan="2">21/5/2015</td><td>22/5/2015</td><td>9/6/2015</td><td>11/6/2015</td><td>12/6/2015</td><td>12/6/2015</td></tr>
<tr><td>3/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="3">25/5/2015</td><td>15/6/2015</td><td>15/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>4/2015</td><td>11/5/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="2">9/6/2015</td><td rowspan="2">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>5/2015</td><td>18/5/2015</td><td>21/5/2015</td></tr>
<tr><td>6/2015</td><td>22/6/2015</td><td>24/6/2015</td><td>2/7/2015</td><td>13/7/2015</td><td>23/7/2015</td><td>3/8/2015</td><td>3/8/2015</td></tr>
</table>

9.9. determinar, com fundamento no art. 29, § 1°, da Resolução TCU 36/1995, a audiência da pessoa jurídica Apoio Construtora Ltda. ME (CNPJ 17.213.324/0001-00), para que, no prazo de 15 quinze) dias, apresente razões de justificativa em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:

9.9.1. participar de esquema de fraudes a licitações promovidas pelo Município de Paranhos/MS (Tomada de Preços 2/2015), tendo em vista as circunstâncias a seguir descritas:

9.9.1.1. participação isolada da referida empresa no certame licitatório;

9.9.1.2. apresentação de proposta de preços em valor próximo ao disponível para a execução do contrato, o que demonstra que a empresa antevia a ausência de demais participantes no certame;

9.9.1.3. ter sido habilitada sem que houvesse sido demonstrada a capacitação técnico-profissional exigida no subitem 6.2.1.2.e do instrumento convocatório, devido a não ter sido apresentado o atestado requerido no respectivo dispositivo editalício, em desacordo ao art. 30, inc. II, e § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, do referido diploma legal;

9.9.1.4. indícios de que a Tomada de Preços 2/2015 se tratou de procedimento simulado, tendo em vista a proximidade entre as datas de realização e demais atos processuais deste certame e de outros adjudicados à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, a seguir discriminadas:

Licitação	Início	Autorização	Aviso	Vistoria	Sessão	Contrato	Ordem de

<table>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>Serviço</td></tr>
<tr><td>2/2015</td><td>4/5/2015</td><td rowspan="2">21/5/2015</td><td>22/5/2015</td><td>9/6/2015</td><td>11/6/2015</td><td>12/6/2015</td><td>12/6/2015</td></tr>
<tr><td>3/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="3">25/5/2015</td><td>15/6/2015</td><td>15/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>4/2015</td><td>11/5/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="2">9/6/2015</td><td rowspan="2">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>5/2015</td><td>18/5/2015</td><td>21/5/2015</td></tr>
<tr><td>6/2015</td><td>22/6/2015</td><td>24/6/2015</td><td>2/7/2015</td><td>13/7/2015</td><td>23/7/2015</td><td>3/8/2015</td><td>3/8/2015</td></tr>
</table>

9.9.1.5. tratar-se de empresa instrumentária (“empresa de fachada”), circunstância que caracteriza, por si só, a ocorrência de fraude à licitação (cf. Acórdãos 314/2017 e 1.358/2008, do Plenário), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

9.9.1.5.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.9.1.5.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica (“laranja”), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.9.1.5.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.9.1.5.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea “c”, art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.9.1.5.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.10. notificar os responsáveis aos quais são dirigidas as citações e audiências propostas, comunicando-lhes acerca da autuação de processo de tomada de contas especial, no qual serão praticados os atos processuais subsequentes com vistas à apreciação final da matéria, nos termos do art. 41, § 3°, da Resolução TCU 259/2014;

9.11. comunicar ao Ministro das Cidades a respeito da conversão do presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RITCU;

9.12. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério das Cidades;

9.13. apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial que vier a ser constituído, na forma prevista no art. 41 da Resolução TCU 259/2014.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2740-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2741/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.613/2014-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Duciomar Gomes da Costa (248.654.272-87); Uni Engenharia e Comercio Ltda. (47.860.317/0001-61).

4. Entidade: Município de Belém/PA.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).

8. Representação legal:

8.1. Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Junior (14265/OAB-PE) e outros, representando Duciomar Gomes da Costa.

8.2. Heron Numa Abrahão e outros, representando Uni Engenharia e Comercio Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada por força do Acórdão 1.067/2014-TCU-Plenário contra Duciomar Gomes da Costa e Uni Engenharia e Comércio Ltda., em razão de irregularidades na licitação e na execução do Projeto Habitacional Vila da Barca, no Município de Belém/PA;

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa da empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda.;

9.2. considerar revel Duciomar Gomes da Costa, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.3. julgar irregulares as contas de Duciomar Gomes da Costa e da empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda., com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, "c", 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, em regime de solidariedade, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data da ocorrência	Valor (R$)	Tipo
06/06/2008	65.540,81	Débito
06/06/2008	4.361,91	Débito
27/03/2008	239.600,01	Débito
27/03/2008	18.755,16	Débito
30/01/2008	156.824,31	Débito
30/01/2008	9.552,49	Débito
28/12/2007	359.049,78	Débito
28/12/2007	32.932,62	Débito
17/12/2007	430.461,77	Débito
17/12/2007	36.303,69	Débito
23/10/2007	764.629,51	Débito
23/10/2007	81.760,45	Débito
04/09/2007	220.281,27	Débito
04/09/2007	57.075,94	Débito
30/07/2007	26.356,17	Débito
30/07/2007	2.063,08	Débito
18/01/2007	105.304,24	Débito

Data da ocorrência	Valor (R$)	Tipo
19/09/2011	2.867,04	Crédito
19/09/2011	2.458,38	Crédito
21/06/2011	65.841,08	Crédito
21/06/2011	6.890,77	Crédito
06/04/2011	49.330,41	Crédito
06/04/2011	6.166,45	Crédito
04/04/2011	111.642,41	Crédito
04/04/2011	10.169,88	Crédito
23/06/2010	67.898,07	Crédito
23/06/2010	5.320,03	Crédito
21/06/2010	47.794,76	Crédito
21/06/2010	5.375,85	Crédito
18/06/2010	95.462,35	Crédito
18/06/2010	11.933,08	Crédito
13/04/2010	151.699,18	Crédito
13/04/2010	18.328,94	Crédito
12/04/2010	74.378,70	Crédito

18/01/2007	8.242,28	Débito

12/04/2010	5.827,80	Crédito
27/01/2010	84.327,58	Crédito
27/01/2010	6.607,33	Crédito
21/12/2009	103.510,60	Crédito
21/12/2009	12.939,14	Crédito
14/12/2009	75.273,31	Crédito
14/12/2009	5.897,90	Crédito
03/11/2009	247.983,44	Crédito
03/11/2009	26.282,51	Crédito
30/12/2008	9.038,45	Crédito
30/12/2008	956,84	Crédito

9.4. aplicar a Duciomar Gomes da Costa e à empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 1.000.000 (um milhão de reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Pará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2741-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2742/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.619/2018-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Afonso Wander Ferreira dos Santos (106.394.541-00); Alessandro Duarte dos Santos (778.155.991-68); Arceno Athas Junior (432.162.429-00); Bruna dos Santos Silva (009.889.571-08); Coneplan Construcao e Planejamento Ltda (07.564.641/0001-18); Edleimar Correia de Oliveira (845.423.491-87); Lucas Orvatti (033.207.389-09); Manoel Jose Martins (080.438.841-53); Marcos Benedetti Hermenegildo (822.458.351-15); Nelson Anisio Ciriaco Filho (959.610.898-00); Paulo Carlos Silva Junior (836.397.489-72); Renato Pieretti Câmara (582.835.871-53); Vera Regina Dalcin Baur (243.811.950-00); Waldir Thomaz (923.032.188-53).

4. Órgãos/Entidades: Prefeitura Municipal de Deodápolis - MS; Prefeitura Municipal de Glória de Dourados - MS; Prefeitura Municipal de Ivinhema - MS; Prefeitura Municipal de Vicentina - MS.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Antonio Delfino Pereira Neto (10.094-MS), Bruno Rocha Silva (18.848/OAB-MS) e outros, representando Éder Uilson Franca Lima.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os autos que tratam do apartado destinado a apurar a regularidade da aplicação de recursos federais pelos munícipios que integram o Polo de Dourados/MS, no âmbito da auditoria de conformidade realizada nos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul considerados "em situação de risco";

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. converter, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, o presente processo em tomada de contas especial, observados os procedimentos previstos no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. (CNPJ 07.564.641/0001-18), para que seus sócios-administradores Waldir Thomaz e Nelson Anísio Ciríaco Filho, respondam pessoalmente pelos débito atribuídos à referida empresa;

9.3. determinar a citação dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE as quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas de ocorrência, até o efetivo recolhimento:

9.3.1 Convênio 710.111/2008 (SIAFI 625263)

9.3.1.1. Responsáveis solidários: Marcos Benedetti Hermenegildo e Alessandro Duarte dos Santos

Valor (R$)	Data de Ocorrência
80.860,91	17/9/2008
25.011,16	6/1/2009
62.475,35	6/2/2009
126.998,63	6/5/2009
60.518,17	3/6/2009
46.428,64	24/8/2009
18.509,55	29/1/2010
37.419,83	29/1/2010
46.075,88	5/3/2010
12.545,59	15/3/2010

9.3.1.2. Responsáveis solidários: Marcos Benedetti Hermenegildo e Bruna dos Santos Silva

Valor (R$)	Data de Ocorrência
32.909,75	1/7/2011
9.804,03	8/7/2011
5.195,97	8/7/2011
47.507,63	29/7/2011
2.736,18	17/8/2011

9.3.2. Convênio 710.119/2008 (SIAFI 625335)

9.3.2.1. Responsáveis solidários: Renato Pieretti Câmara e Lucas Orvatti

Valor (R$)	Data de Ocorrência
117.714,12	19/6/2009
81.991,49	15/7/2009
55.007,22	11/9/2009
9.237,96	26/10/2011

9.3.2.2. Responsáveis solidários: Renato Pieretti Câmara, Lucas Orvatti, Coneplan Construção e Planejamento Ltda., Waldir Thomaz e Nelson Anísio Ciríaco Filho

Valor (R$)	Data de Ocorrência
16.997,44	26/10/2011

9.3.3. Convênio 710.173/2008 (SIAFI 625875)

9.3.3.1. Responsáveis solidários: Vera Regina Dalcin Baur e Paulo Carlos Silva Junior

Valor (R$)	Data de Ocorrência
184.374,52	9/9/2008
40.348,58	1/10/2008

9.3.3.2. Responsáveis solidários: Arceno Athas Junior e Paulo Carlos Silva Junior

Valor (R$)	Data de Ocorrência
11.702,96	8/4/2009
63.110,17	11/5/2009
58.815,84	8/6/2009
19.715,06	21/7/2015

9.3.4. Convênio 657.015/2009 (SIAFI 654800)

9.3.4.1. Responsáveis solidários: Manoel José Martins e Alessandro Duarte dos Santos

Valor (R$)	Data de Ocorrência
374.093,45	1/6/2010

9.3.4.2. Responsáveis solidários: Manoel José Martins, Alessandro Duarte dos Santos, Coneplan Construção e Planejamento Ltda., Waldir Thomaz e Nelson Anísio Ciríaco Filho

Valor (R$)	Data de Ocorrência
286.460,56	1/6/2010

9.4. autorizar a Secex/MS a expedir as audiências propostas no subitem 230.8 do relatório de auditoria;

9.5. determinar à Secex/MS que, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa:

9.5.1. nos expedientes de citação a serem endereçados aos sócios administradores da Coneplan, esclareça a possibilidade de, em sede de preliminar, impugnarem a desconsideração da personalidade jurídica da referida empresa, bem como indique as razões de fato e de direito que deram ensejo à citação dos mencionados responsáveis, para que possam apresentar as alegações de defesa que julgarem pertinentes e/ou recolherem os débitos que lhes estão sendo imputados;

9.5.2. nos ofícios de citação e de audiência a serem expedidos em razão deste acórdão, sejam devidamente individualizadas as condutas sobre as quais os responsáveis deverão apresentar alegações de defesa ou razões de justificativas;

9.6. cientificar o Ministro de Estado da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a respeito da conversão do presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

9.7. dar conhecimento desta decisão e do relatório de auditoria, em especial dos fatos tratados nos itens 115/144, ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul, para adoção da providências que julguem pertinentes;

9.8. dar conhecimento desta decisão à Controladoria Regional da União em Mato Grosso do Sul, à Superintendência Regional da Polícia Federal em Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público Federal em Mato Grosso do Sul.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2742-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2743/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.620/2018-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Aline Regina de Oliveira Lima (028.467.201-77); Ana Caroline Machado de Oliveira (046.467.041-10); Antonio Elson Santana dos Santos (465.150.111-72); Apoio Construtora Ltda. - Me (17.213.324/0001-00); Caio Cezar Pedrollo Machado (031.988.941-66); Construtora Aurora Eireli (22.889.270/0001-38); Evandro Adão Ferreira Terres (652.406.691-04); Fernando Jose Barauna Recalde (321.054.791-20); Jose Conceição Lopes (254.777.901-30); Juliano Ledesma Fernandes (003.986.471-51); Julio Cesar de Souza (894.428.061-49); Margaret Miranda de Oliveira (338.384.291-68); Paulo Barbosa de Araujo (569.330.451-53); Rosimar Aparecida Ferreira Vieira (004.956.371-81); Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto (810.751.461-00).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Paranhos - MS.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os autos que tratam do apartado destinado a apurar a regularidade da aplicação de recursos federais pelo munícipio de Paranhos/MS, que integram o Polo de Ponta Porã/MS, no âmbito da auditoria de conformidade realizada nos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul considerados "em situação de risco";

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. converter, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, o presente processo em tomada de contas especial, observados os procedimentos previstos no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014, autorizando a constituição de 3 apartados, para a citação dos responsáveis, de acordo com o cofre credor dos eventuais débitos a serem ressarcidos;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Aurora Eireli EPP, para que a titular da empresa, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira e seu administrador, Paulo Barbosa de Araújo, respondam pessoalmente pelos débitos atribuídos à referida empresa;

9.3. desconsiderar a personalidade jurídica da Apoio Construtora Ltda. ME, para que seu sócio administrador, Evandro Adão Ferreira Terres, responda pessoalmente pelos débitos atribuídos à referida empresa

9.4. determinar a citação dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres Tesouro Nacional as quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir da data de ocorrência, até o efetivo recolhimento:

9.4.1 Contrato de Repasse 821.763/2015

9.4.1.1. Responsáveis Solidários: Antônio Elson Santana dos Santos, Júlio César de Souza, Construtora Aurora Eireli EPP, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira e Paulo Barbosa de Araújo

Valor (R$)	Data de Ocorrência
246.550,00	26/12/2016

9.5. determinar a citação dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da *Fundação Nacional de Saúde – FUNASA* as quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas de ocorrência, até o efetivo recolhimento:

9.5.1. Convênio 145/2013 (SICONV 796.470)

9.5.1.1 Responsáveis Solidários: Antônio Elson Santana dos Santos, Júlio César de Souza, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres

Valor (R$)	Data de Ocorrência
99.041,71	17/3/2016
74.967,65	10/5/2016
70.548,36	1/6/2016
190.319,01	6/9/2016

9.6. determinar a citação dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde as quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas de ocorrência, até o efetivo recolhimento:

9.6.1 Proposta 11864.7130001/13-001

9.6.1.1. Responsáveis Solidários: Margaret Miranda de Oliveira, Aline Regina de Oliveira Lima, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres

Valor (R$)	Data de Ocorrência
80.356,56	26/6/2015
74.433,61	24/7/2015
28.299,50	17/8/2015
29.376,96	27/8/2015
23.125,44	16/9/2015

9.6.2. Proposta 11864.7130001/13-003

9.6.2.1. Responsáveis Solidários: Margaret Miranda de Oliveira, Aline Regina de Oliveira Lima, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres

Valor (R$)	Data de Ocorrência
15.403,50	31/7/2015
6.459,33	24/9/2015

9.6.3. Proposta 11864.7130001/13-004

9.6.3.1 Responsáveis Solidários: Margaret Miranda de Oliveira, Aline Regina de Oliveira Lima, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres

Valor (R$)	Data de Ocorrência
15.104,92	31/7/2015
5.056,00	24/9/2015

9.7. autorizar a Secex/MS a expedir as audiências propostas no subitem 173.4, 173.5, do relatório de auditoria;

9.8. determinar à Secex/MS que, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa:

9.8.1. nos expedientes de citação a serem endereçados às pessoas físicas de tratam os subitens 9.2 e 9.3 deste acórdão, esclareça a possibilidade de, em sede de preliminar, impugnarem a desconsideração da personalidade jurídica das referidas empresas, bem como indique as razões de fato e de direito que deram ensejo à citação dos mencionados responsáveis, para que possam apresentar as alegações de defesa que julgarem pertinentes e/ou recolherem os débitos que lhes estão sendo imputados;

9.8.2. nos ofícios de citação e de audiência a serem expedidos em razão deste acórdão, sejam devidamente individualizadas as condutas sobre as quais os responsáveis deverão apresentar alegações de defesa ou razões de justificativas;

9.9. cientificar o Ministro de Estado das Cidades e o Ministro da Saúde a respeito da conversão do presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

9.10. dar conhecimento desta decisão e do relatório de auditoria, em especial dos fatos tratados nos itens 103/112, ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul, para adoção das providências que julguem pertinentes;

9.11. dar conhecimento desta decisão à Controladoria Regional da União em Mato Grosso do Sul, à Superintendência Regional da Polícia Federal em Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público Federal em Mato Grosso do Sul.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2743-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2744/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.384/2015-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Administrativo
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Fernando Passos (CPF 714.491.591-68).
3.2. Responsáveis: Carlos Amílcar Teles Tavora (AUFC - mat. 365-4), Álvaro Augusto Bastos de Carvalho (AUFC - mat. 311-5) e Francisco José de Queiroz Pinheiro (AUFC - mat. 2381-7).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União.
8. Representação legal: Dr. Thiago Groszewicz Brito – OAB/DF 31.762.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso interposto contra Despacho do Corregedor do Tribunal de Contas do Tribunal, que determinou o arquivamento de representação feita contra possíveis ilícitos funcionais cometidos por servidores no exercício das atribuições.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário Câmara, com fundamento no artigo 46 da Lei 9.784/1999, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento;
9.2. dar ciência da deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2744-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2745/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.181/2009-5.
1.1. Apensos: 003.461/2016-5; 003.460/2016-9; 003.459/2016-0; 003.463/2016-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: SSPE-MTE (26.251.080/0001-09)

3.2. Responsáveis: Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (02.077.209/0001-89); Enilson Simões de Moura (133.447.906-25); Instituto Gente (03.493.203/0001-55); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34)

3.3. Recorrentes: Enilson Simões de Moura (133.447.906-25); Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (02.077.209/0001-89); Instituto Gente (03.493.203/0001-55).

4. Órgão/Entidade: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).

8. Representação legal:

8.1. Ana Cláudia Machado (27034/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata.

8.2. Luiz Antonio Muniz Machado (750-A/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata e Enilson Simões de Moura;

8.3. Carlos Augusto Dittrich (24095/OAB-DF) e outros, representando Instituto Gente.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de revisão interpostos por Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata, Enilson Simões de Moura e Instituto Gente contra o Acórdão 2.220/2014 - 2ª Câmara.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/92, em:

9.1. conhecer dos recursos de revisão interpostos por Instituto Gente, Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS) e Enilson Simões de Moura, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar conhecimento da presente deliberação aos recorrentes, ao Ministério do Trabalho e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2745-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2746/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.316/2013-4.

1.1. Apensos: 029.896/2017-7; 026.042/2017-7; 026.043/2017-3; 026.041/2017-0; 026.039/2017-6; 026.040/2017-4

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração em Tomada de Contas Especial.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Curitiba/PR (29.979.036/0173-88)

3.2. Responsáveis: Boleslaw Dranczuk (167.282.709-49); João Córdoba (173.702.489-68); Laurindo da Silva Ribeiro (328.908.691-72); Letícia Dranczuk (021.001.199-82); Lourdes Nery

(689.084.239-15); Neuza Akemi Susaki Ogiwara (059.930.249-68); Ângela Maria Benato de Oliveira (358.992.639-20)

3.3. Recorrente: João Córdoba (173.702.489-68).

4. Órgão: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Curitiba/PR.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (SECEX-PR).

8. Representação legal:

8.1. Bruna Lacorte (56.314/OAB-PR), representando Letícia Dranczuk, Tiago Dranczuk e Rosa Regina Viesser;

8.2. José Orivaldo de Oliveira (12321/OAB-PR), representando Neuza Akemi Susaki Ogiwara.

8.3. Carlos Henrique Pereira Bueno (58637/OAB-PR), representando Laurindo da Silva Ribeiro.

8.4. Paulo José Gozzo (13.306/OAB-PR), representando Lourdes Nery.

8.5. Marcelo Trindade de Almeida (19095/OAB-PR) e outros, representando João Córdoba.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por João Córdoba contra o Acórdão 1.893/2016-TCU-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. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. tornar insubsistente o item 9.10 e 9.11 do Acórdão 1.893/2016-Plenário;

9.3. aplicar a Laurindo da Silva Ribeiro, Angela Maria Benato de Oliveira e Lourdes Nery, a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, respectivamente, no valor de R$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais), R$ 12.000,00 (doze mil reais) e R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4. considerar graves as infrações cometidas;

9.5. inabilitar, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, Laurindo da Silva Ribeiro, Angela Maria Benato de Oliveira e Lourdes Nery para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos;

9.6. manter inalterados os demais itens do acórdão recorrido;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao recorrente e à Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Curitiba/PR.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2746-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2747/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.714/2010-5.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

3.2. Responsáveis: Aniceto Weber (034.922.659-87); Antônio Carlos de Souza Medeiros (920.431.356-00); Bruno Ricarto da Silva Oliveira (013.871.491-64); Instituto de Tecnologia Aplicada e Educação Novo Horizonte (04.482.911/0001-53); Marcelo Andrade Cruz (944.575.066-72); Michael Alexandre Vieira da Silva (816.408.701-72); Natália Gedanken (134.580.604-30); Severino Pedro da Silva Filho (088.156.417-69); T & Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda. (07.234.132/0001-27); Tony de Souza Silveira (414.213.533-34); Zilma da Silva Pereira (473.476.861-72)

3.3. Recorrente: Aniceto Weber (034.922.659-87).

4. Órgãos: Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social; Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen).

8. Representação legal:

8.1. Rafaela Marques de Araújo (38053/OAB-DF) e outros, representando Aniceto Weber.

8.2. Christina Aires Correa Lima de Siqueira Dias (11873/OAB-DF) e outros, representando Natália Gedanken.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Aniceto Weber contra o Acórdão 652/2014-TCU-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. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. autorizar o parcelamento da dívida, nos termos do art. 26, *caput*, da Lei 8.443/1992, cientificando o recorrente de que os devidos acréscimos legais incidirão sobre cada parcela, corrigida monetariamente, e que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao recorrente e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2747-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2748/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.953/2017-8.

1.1. Apenso: 010.953/2018-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Prefeituras Municipais do Estado do Mato Grosso do Sul (77 Municípios).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (SECEX-MS).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da consolidação da auditoria nas obras financiadas com recursos federais, repassados a municípios do Estado de Mato Grosso do Sul considerados como "em situação de risco"
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU. em:
9.1. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2748-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2749/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 043.927/2012-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Prestação de Contas)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Marcelo Piancastelli de Siqueira (125.350.606-04); Paulo Santos de Carvalho (244.666.971-91); Valdir Moysés Simão (021.728.738-70)
3.2. Recorrentes: Superior Tribunal Militar (00.497.560/0001-01); Procuradoria-Geral da República (26.989.715.715/0052-52); Advocacia-Geral da União (26.994.558/0001-23); Diretório Nacional do PSB (01.421.697/0001-37); Haendel Silva Fonseca (665.410.186-34); Marco Antonio de Souza Silva (991.309.557-34); Andrei Oliveira de Vargas (780.356.431-34); Ecival Jacinto da Silva (244.134.371-87); Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa (168.275.988-10); Ministério do Esporte (02.961.362/0001-74); Procuradoria-Geral do Distrito Federal (00.394.643/0001-67); Guilherme Augusto Bitencourt Maciel (579.244.811-68).
4. Órgão: Fundo Constitucional do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefes).
8. Representação legal:
8.1. Carlos Alberto Teodoro Ribeiro da Silva (24.619/OAB-DF), representando Guilherme Augusto Bitencourt Maciel.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração, em processo de prestação de contas, interpostos contra o Acórdão 1.774/2017-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer e dar provimento parcial aos presentes recursos de reconsideração, de modo a esclarecer que os efeitos dos itens 9.1 a 9.4 do Acórdão 1.774/2017-Plenário encontram-se limitados à data de publicação da Lei 13.690/2018;

9.2. alertar o Governo do Distrito Federal para a necessidade de revisão da legitimidade das cessões de servidores de suas Forças de Segurança, haja vista as inovações introduzidas pela Lei 13.690/2018;

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2749-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2750/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.795/2018-6.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Construtora Hidros Ltda. (12.066.346/0001-71); Construtora Sucesso S.A. (09.588.906/0001-43).

4. Órgão: Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí (SECEX-PI).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que apura irregularidades no edital da Concorrência Pública 2/2017, publicado pela Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí (Sedec/PI) com o objetivo de contratar empresa especializada para execução dos serviços de implantação do sistema adutor do município de Jaicós/PI,

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, **in fine**, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Secretaria de Defesa Civil do Piauí (Sedec/PI) que, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45, **caput**, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência da notificação, adote as providências necessárias à anulação da Concorrência 2/2017-Sedec/PI e do contrato dela decorrente, tendo em vista a falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e do trajeto da adutora, a exigência de comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica e a existência de sobrepreço no contrato firmado com a Construtora Hidros Ltda., informando ao TCU, no mesmo prazo, as medidas adotadas;

9.3. determinar à Secretaria de Defesa Civil do Piauí (Sedec/PI), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, caso pretenda promover nova licitação com recursos federais, faça sanar as irregularidades apontadas no subitem anterior, devendo, adicionalmente, justificar técnica e economicamente a viabilidade, ou não, do parcelamento do objeto;

9.4. dar ciência desta deliberação à empresa representante (Construtora Sucesso S.A.), à empresa vencedora (Construtora Hidros Ltda.), à Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí (Sedec/PI) e ao Ministério da Integração Nacional; e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2750-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2751/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.361/2015-9.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Constran S.A. - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90); Francisco Elísio Lacerda (036.082.658-05); Jorge Alberto Aun (374.154.178-87); José Roberto Bertoli (612.472.518-53); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20); Luiz Sérgio Nogueira (566.485.378-68); Maria Estela Filardi (348.592.927-15); Ulisses Assad (008.266.408-00).

3.2. Recorrentes: Constran S.A. - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90); Jorge Alberto Aun (374.154.178-87); José Roberto Bertoli (612.472.518-53); Luiz Sérgio Nogueira (566.485.378-68).

4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.

7. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOpe).

8. Representação legal:

8.1. Cyrlston Martins Valentino (23.287/OAB-DF) e outros, representando José Américo Cajado de Azevedo.

8.2. Edgard Hermelino Leite Junior (49.331/OAB-DF) e outros, representando José Roberto Bertoli, Jorge Alberto Aun e Constran S.A. - Construções e Comércio;

8.3. Gabriel Miranda Coelho (43.502/OAB-RJ), representando Maria Estela Filardi.

8.4. Leonardo Lacerda Jube (26.903/OAB-GO), representando Francisco Elísio Lacerda.

8.5. Eri Rodrigues Varela (1.807/OAB-RN) e outros, representando Ulisses Assad.

8.6. Najla Saad El Haouli (40.566/OAB-GO), representando José Francisco das Neves.

8.7. Elísio de Azevedo Freitas (18596/OAB-DF) e outros, representando Luiz Sérgio Nogueira.

8.8. Silvia Regina Schmitt (58372/OAB-RS) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração interpostos pela empresa Constran S.A. - Construções e Comércio e pelos Srs. Luiz Sérgio Nogueira, Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertoli em face do Acórdão 2.240/2018-Plenário, que apreciou tomada de contas especial constituída em razão do superfaturamento identificado no Contrato 58/2009, referente ao remanescente da construção do lote 2 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 52 km situado entre Ouro Verde de Goiás (GO) e Jaraguá (GO),

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração interpostos pela empresa Constran S.A. - Construções e Comércio e pelos Srs. Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertoli, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso II, e 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. conhecer dos embargos de declaração do Sr. Luiz Sérgio Nogueira, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, com efeitos infringentes, de modo a conferir a seguinte redação aos subitens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.240/2018-Plenário:

"9.1. excluir da relação processual os Srs. José Américo Cajado Azevedo e Luiz Sérgio Nogueira;

(...)

*9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "c" e "d", e § 2º, ambos da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, **caput**; e 23, inciso III, da mesma lei, julgar irregulares as contas dos Srs. José Francisco das Neves (062.833.301-34); Ulisses Assad (008.266.408-00), Francisco Elísio Lacerda (036.082.658-05), Luiz Carlos de Oliveira Machado (222.706.987-20), Maria Estela Filardi (348.592.927- 15), Jorge Alberto Aun (374.154.178-87) e José Roberto Bertoli (612.472.518-53), bem como da empresa da Constran S.A. - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade os valores já ressarcidos:*

Data da Ocorrência	*Débito (R$)*
03/03/10	*395.008,42*
15/03/10	*166.750,80*
22/04/10	*479.843,17*
05/05/10	*851.636,34*
09/06/10	*2.690.260,66*
14/07/10	*2.919.335,26*
31/08/10	*6.709.918,15*
06/09/10	*4.485.133,40*
19/10/10	*5.441.872,88*

Data da Ocorrência	*Débito (R$)*
30/12/10	*3.857.493,73*
30/12/10	*1.924.618,05*
30/12/10	*887.264,65*
16/03/11	*1.070.574,15*
31/03/11	*1.480.522,99*
29/04/11	*751.435,78*
25/08/11	*1.873.720,39*
23/09/11	*1.397.639,67*
21/12/11	*4.659,28*
28/12/11	*21.612,48*
28/12/11	*242.198,07*
27/11/12	*17.954,58*
18/02/13	*17.614,08*
21/02/13	*330.549,27*

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial dos valores atualizados monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento:

Responsável	*Valor da Multa*
José Francisco das Neves	*R$ 5.000.000,00*
Ulisses Assad	*R$ 5.000.000,00*
Francisco Elisio Lacerda	*R$ 1.000.000,00*
Luiz Carlos Oliveira Machado	*R$ 1.000.000,00*
Maria Estela Filardi	*R$ 1.000.000,00*
Jorge Alberto Aun	*R$ 1.000.000,00*
José Roberto Bertolli	*R$ 1.000.000,00*
Constran S.A. - Construções e Comércio	*R$ 10.000.000,00*

9.5. considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad;

9.6. nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 (oito) anos;"

9.3. juntar cópia desta deliberação ao processo TC-021.533/2017-2, que trata das medidas processuais cabíveis para identificar e viabilizar a indisponibilidade de bens do Sr. Luiz Sérgio Nogueira, em virtude das medidas constritivas decretadas pelos Acórdãos Plenários 1.601/2017 e 2.310/2017;

9.4. determinar à SeinfraOpe que adote, no âmbito daquele processo, as providências necessárias para a liberação dos bens atingidos pela medida constritiva determinada pelo Acórdão 1.601/2017-Plenário em relação ao Sr. Luiz Sérgio Nogueira, devendo ser mantido o bloqueio dos bens no valor determinado pelo Acórdão 2.310/2017-Plenário;

9.5. após cientificar os embargantes desta deliberação, encaminhar o presente processo à Secretaria de Recursos para exame de admissibilidade dos recursos de reconsideração às peças 198 e 202.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2751-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2752/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.732/2017-3.
1.1. Apensos: TC 029.110/2017-3 e TC 005.585/2018-0
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Solicitante: Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados
4. Unidades: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A. (BB), Banco da Amazônia S.A. (BASA), Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexFazenda
8. Advogados constituídos nos autos: Rudyard Bruno da Silva Rios e outros, representando o BNDES, e Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, mediante a Proposta de Fiscalização 177/2017, encaminhada pelo Ofício 136/17/CFT, de 1º/6/2017.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU e nos arts. 14, inciso III; 15, § 2º; 17, inciso II e § 3º; da Resolução-TCU 215/2008, em:
9.1. informar à solicitante que foram autuados os seguintes processos para atendimento da presente SCN:
9.1.1. TC 004.967/2018-6, que trata de auditoria de conformidade no Conselho Administrativo de Defesa Econômico (CADE), com o intuito de verificar quais foram os critérios adotados pela autarquia para detectar a acumulação e concentração econômica promovida pelo Grupo J&F, bem como os detalhamentos destas apurações e os relatórios que foram produzidos quanto à atuação; o relatório dessa fiscalização foi concluído, restando os autos pendentes de julgamento por este Tribunal;
9.1.2. TC 029.110/2017-3, que cuida de auditoria de conformidade junto ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), com o objetivo de apurar eventuais celebrações de operações de crédito com o Grupo J&F em inobservância das normas e regulamentos aplicáveis a cada caso; o referido processo foi apensado a estes autos, sem julgamento de mérito, mediante despacho à peça 14, exarado nos seguintes termos:
"*Tratam os autos de auditoria de conformidade no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) com o objetivo de avaliar eventuais operações de crédito com o Grupo J&F. Esse trabalho foi determinado pelo Acórdão 1.670/2017 - Plenário, proferido no âmbito do TC 014.732/2017-3, que trata, por sua*

vez, de solicitação da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados para que o Tribunal fiscalizasse operações entre bancos estatais e a referida companhia.

2. Na presente auditoria verificou-se que:

a) todas as propostas de concessão de crédito referentes às operações vigentes, relativas à Alpargatas S.A., foram aprovadas em época anterior à transferência do controle acionário da referida empresa para o Grupo J&F;

b) as respectivas operações de crédito se encontravam adimplentes ao final dos trabalhos de auditoria, e não foram objeto de renegociação de dívidas;

c) as únicas propostas aprovadas, no período em que o Grupo J&F deteve participação acionária na Alpargatas S.A., são relativas à anuência da Diretoria do Banco do Nordeste à mencionada transferência acionária, bem como à concessão de limite de risco (estabelecimento periódico de teto operacional pelo qual o cliente poderá vir a contratar financiamentos com o Banco);

d) o Grupo J&F não mais detinha qualquer dívida junto ao BNB, quando do início da fiscalização, pois alienou sua participação acionária na empresa Alpargatas S.A, em setembro de 2017.

Em face do exposto, determino o apensamento definitivo destes autos ao TC 014.732/2017- 3, com fundamento nos arts. 36 e 40, inciso III, da Resolução 259/2014";

9.1.3. TC 030.127/2017-3, tratando de auditoria de conformidade no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social com o intuito de apurar eventuais celebrações de operações de crédito com o Grupo J&F em inobservância das normas e regulamentos aplicáveis, sendo que os trabalhos se encontram em andamento;

9.1.4. TC 005.585/2018-0, que cuida de auditoria de conformidade no Banco do Brasil, com o objetivo de analisar as operações financeiras realizadas com o Grupo J&F; o processo foi apensado a estes autos, sem julgamento de mérito, mediante despacho à peça 37, exarado nos seguintes termos:

"*Tratam os autos de auditoria com o objetivo de analisar a regularidade das operações financeiras realizadas pelo Banco do Brasil S.A. (BB) com o Grupo J&F, especificamente no que se refere à taxa de juros, prazos, inclusive de carência, e margem líquida dos casos selecionados. Essa fiscalização atende o item 9.2.1 do Acórdão 1.670/2017 – Plenário (TC 014.732/2017-3), que apreciou solicitação oriunda da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados para que o Tribunal realizasse fiscalizações, entre outros pontos, em bancos oficiais para examinar as operações de crédito com o referido grupo.*

2. A SecexFazenda analisou as operações efetuadas entre o BB e a JBS Aves (um contrato), a Macedo Agroindustrial Ltda. (um contrato), a JBS S.A. (um contrato) e a Seara Alimentos Ltda. (três contratos), concluindo pela ausência de irregularidades, levando-se em conta o escopo definido e os procedimentos de auditoria aplicados.

3. Em face do exposto, determino o apensamento destes autos ao TC 014.732/2017-3, com fundamento nos artigos 36 e 40, inciso III, da Resolução 259/2014, para que naqueles autos seja promovida a instrução da Solicitação do Congresso Nacional com vista a seu atendimento integral.";

9.1.5. TC 023.047/2017-8, sobre auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com o objetivo de analisar as operações financeiras realizadas com o Grupo J&F, comunicando que o processo se encontra pendente de julgamento nesta Casa;

9.2. informar à solicitante que algumas fiscalizações ainda não foram concluídas em decorrência da complexidade e materialidade do assunto, mas que os processos estão em tramitação urgente e preferencial no Tribunal e que, tão logo examinadas no mérito, ser-lhe-á ciência a ele de cada uma das decisões proferidas e dos elementos que a fundamentarem;

9.3. estender a todos os processos autuados em função desta SCN os atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008;

9.4. juntar cópia desta deliberação aos processos TC 004.967/2018-6, TC 029.110/2017-3, TC 030.127/2017-3, TC 017.019/2017-6, TC 023.047/2017-8 e TC 005.585/2018-0;

9.5. arquivar estes autos.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2752-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2753/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-026.970/2018-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Prefeitura Municipal de Contagem/MG, Prefeitura Municipal de Mariana/MG, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG, Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MG
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional que teve por objetivo a avaliação de políticas públicas de inclusão social e produtiva do Governo Federal no Estado de Minas Gerais.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar cumpridos os objetivos da auditoria e encerrar o presente processo com o seu apensamento definitivo ao TC 017.192/2018-8.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2753-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2754/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.485/2017-3
2. Grupo I – Classe I – Pedido de Reexame (em Aposentadoria)
3. Recorrentes: Maria Cristina Giordani Steibel (CPF 371.256.990-49), Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca (CPF 207.491.550-00), Maria Goretti Dantas (CPF 092.224.803-68), Maria Luiza Moreira Moura (CPF 008.215.270-53) e Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque (CPF 432.957.200-10)

4. Unidade: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidades Técnicas: Sefip e Serur
8. Advogado constituído nos autos: Felipe Teixeira Vieira (OAB/DF 31.718)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de pedidos de reexame interpostos por Maria Cristina Giordani Steibel, Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca, Maria Goretti Dantas, Maria Luiza Moreira Moura e Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque contra o Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), que considerou legais seus atos de aposentadoria, mas determinou o ajuste dos proventos, com a cessação do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, previsto na Lei 13.464/2017.

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, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos presentes recursos para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2. suspender o cumprimento do item 9.2.1 do Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) enquanto estiver vigente a liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança 35.498/DF;

9.3. determinar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul que acompanhe o deslinde do Mandado de Segurança 35.498/DF na Corte Suprema e, caso ocorra desfecho desfavorável às recorrentes, faça cumprir, na íntegra, o acórdão prolatado por este Corte de Contas, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.4. autorizar a Sefip a encaminhar informações à Consultoria Jurídica do TCU e ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União para a adoção das providências cabíveis acerca do processo judicial acima referido, nos termos da questão de ordem aprovada na Sessão Plenária de 8/6/2011;

9.5. dar ciência desta deliberação às recorrentes.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2754-47/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2755/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.450/2018-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Administrativo
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Mouhamad Moustafa (690.152.521-49).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.

8. Representação legal: Ravik de Barros Bello Ribeiro (OAB/DF 33.192).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso interposto pelo Sr. Mouhamad Moustafá, com fundamento no art. 15 da Lei 12.527/2011, c/c o art. 28 da Resolução-TCU 249/2012, c/c o inciso XXXIII do artigo 5º e o inciso II do § 3º do artigo 37, ambos da Constituição Federal, contra despacho de doc. 5 do TC 023.636/2018-1, prolatado pelo Ministro Weder de Oliveira para indeferir pedido de acesso à informação (PAI), formulado com fulcro na Lei de Acesso à Informação;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro na Lei 12.527/2011 e no inciso V do art. 59, c/c art. 77, amos da Resolução-TCU 259/2014, em:

9.1. conhecer do recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. determinar à Secex-AM que informe o recorrente sobre a possiblidade de encaminhamento do resultado do trabalho de controle externo atualmente empreendido no TC 004.664/2017-5, tão logo seja concluído, nos termos do art. 7º, VII, "b", da Lei n. 12.527/2011;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2755-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2756/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.350/2017-4

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Casa Civil da Presidência da República

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento de deliberações respeitantes ao controle das renúncias de receitas tributárias.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 70 da Constituição Federal; 1º, incisos II e IV, 41, **caput**, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 250, incisos II e III, e 257 do Regimento Interno/TCU, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. tornar insubsistente a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário;

9.2. considerar implementada a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário;

9.3. considerar parcialmente implementadas a recomendação contida no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e a determinação contida no subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário;

9.4. considerar em implementação a determinação contida no item 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário;

9.5. determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, no prazo de noventa dias, publique em linguagem acessível, em sua página na **internet**, a metodologia de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários, indicando os parâmetros metodológicos utilizados, em obediência ao disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011);

9.6. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), conforme art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CC/CGU n. 102/2016, com base nos art. 7º, inciso V, e art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, que, no prazo de trinta dias, encaminhe ao TCU plano de ação do trabalho de interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal, em desenvolvimento no âmbito do comitê, incluindo cronograma de implementação de cada etapa e as bases de dados contempladas;

9.7. determinar ao Ministério da Fazenda que encaminhe, em cumprimento ao disposto no art. 7º, inciso V, e no art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, no prazo de trinta dias, plano de implementação das ações contempladas no Projeto Estratégico Corporativo denominado 'Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União', no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF), incluindo cronograma de implementação de cada ação, com destaque para as seguintes ações: elaboração de relatório de subsídios da União, contendo análise pormenorizada da evolução dos benefícios creditícios e financeiros da União e dos gastos tributários; e proposição de modelo de governança para as políticas financiadas por benefícios creditícios e financeiros e/ou gastos tributários da União, contemplando as etapas de formulação, monitoramento, gestão e avaliação;

9.8. determinar à Semag que monitore o cumprimento das providências acima elencadas, bem como avalie a aptidão do Decreto 9.588, de 27 de novembro de 2018, para resolver as constatações atinentes à concessão e gestão de subsídios e, em especial, ao recomendado nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário;

9.9. dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de que a efetivação da sugestão proposta pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – COFF, no estudo encomendado pela Comissão de Finanças e Tributação da mesma Casa, atinente à alteração da redação do art. 19 da Resolução CN 1/2002, nos termos ali propostos, elevaria a qualidade do processo de formulação de políticas públicas, indo ao encontro, especialmente, da observância do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

9.10. encaminhar cópia desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2756-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2757/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-038.513/2018-8
2. Grupo I, Classe VII – Representação
3. Representante: Ministério Público Federal
4. Unidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexFazenda
8. Representante legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, encaminhada ao TCU pelo Ministério Público Federal (MPF), relativa às operações Sépsis, Cui Bono? e Patmos, que investigaram práticas ilícitas em órgãos e entidades da Administração Pública, em especial, no âmbito da Caixa Econômica Federal.

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. 157, 235, **caput**, e 237, incisos I, VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 conhecer da presente representação;

9.2 indeferir o pedido de cautelar;

9.3 realizar diligência:

9.3.1 à Caixa Econômica Federal, para que encaminhe, no prazo de 15 (quinze) dias, as informações completas sobre a operação realizada em 15/3/2016 com a concessionária SPMAR, Contrato 0391.565-82, no valor de R$ 2 bilhões, incluindo votos, pareceres técnicos, estudos, notas técnicas e acompanhamentos, com o objetivo de avaliar a conduta dos agentes;

9.3.2 ao juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal solicitando cópia integral, em mídia digital, dos autos nº 45035-07.2017.4.01.3400 que aprecia a Operação Cui Bono?, e nº 60203-83.2016.4.01.3400, que trata da operação Sépsis;

9.4 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que encaminhe elementos deste processo às unidades técnicas competentes para que, de acordo com suas especialidades, apurem as irregularidades e responsabilidades referentes à Petrobras, Furnas, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Aviação Civil, Ministério da Agricultura e Câmara dos Deputados, mencionadas na Operação Patmos;

9.5 notificar o representante a respeito desta deliberação;

9.6 retornar os autos à SecexFazenda para continuidade da análise da representação.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2757-47/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2758/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.172/2018-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: El Dorado Servicos Profissionais Eireli (CNPJ 29.324.194/0001-62).

4. Órgão: Senado Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: Izabelle Marques Ferreira Polido (55.212/OAB-SP) e outros, representando El Dorado Servicos Profissionais Eireli.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar *inaudita altera parte*, na qual se sustenta a ocorrência de irregularidades no Pregão Eletrônico 50/2018, realizado pelo Senado Federal para a contratação de empresa de prestação de serviços de apoio administrativo nas dependências do complexo arquitetônico e nas residências oficiais do órgão.

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

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, conhecer e considerar parcialmente procedente a representação;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;

9.3. determinar ao Senado Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que, considerando a significativa discrepância, sem motivação, entre os salários fixados no edital do Pregão Eletrônico 50/2018 e aqueles estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho e em outras contratações da Administração Pública, sem comprovação da observância ao art. 3º da Lei 8.666/1993:

9.3.1. se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do certame e adote, no curso de sua vigência, as providências necessárias à realização de novo certame licitatório, a exemplo da realização de pesquisas de mercado (em outras contratações públicas) e em convenções coletivas de trabalho, a fim de definir os salários-base das categorias de profissionais a serem contratados em nova licitação, de modo a expurgar do futuro certame a possibilidade de ocorrência das irregularidades observadas no Pregão Eletrônico 50/2018, promovendo, assim, a compatibilidade com as atividades a serem desempenhadas e a qualificação exigida; e

9.3.2. informe ao TCU, no prazo de sessenta dias a contar da notificação deste acórdão, as providências adotadas;

9.4. dar ciência à Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, da seguinte falha, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.4.1. falta de comprovação da observância ao art. 3º da Lei 8.666/1993 no certame que deu origem ao Contrato 206/2016, tendo em vista a fixação, no edital, de salários acima daqueles estabelecidos nas convenções coletivas e de outras contratações da Administração Pública, sem aparente motivação, considerando o caráter rotineiro e ausente de complexidade das tarefas a serem desempenhadas pelos funcionários;

9.5. dar ciência ao Senado Federal e ao representante desta deliberação;

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação supra.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2758-47/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2759/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.410/2016-9.
2. Grupo I - Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Ronaldo Evangelista Nascimento (769.755.256-68).
4. Entidade: Diretoria Regional da EBCT em Minas Gerais - DR/MG.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (SECEX-MG).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) em desfavor de Ronaldo Evangelista Nascimento, ex-gerente da Agência dos Correios de Varzelândia/MG (ACV/MG), em razão de diferença a menor no Caixa de Retaguarda, por não contabilização de serviços prestados pela EBCT e tributos federais e estaduais cobrados, fraudes de empréstimos e movimentações financeiras irregulares em contas correntes alheias no banco postal

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

9.1. considerar revel Ronaldo Evangelista Nascimento, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, e 19, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Ronaldo Evangelista Nascimento e condená-lo ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
32.123,33	5/4/2011
2.034,60	9/6/2011
157,45	16/6/2011
335,77	29/7/2011
52.033,20	9/6/2012
24.516,36	9/6/2012

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Ronaldo Evangelista Nascimento multa no valor de R$ 18.000,00 (dezoito mil reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.4. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.5. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, considerar grave a infração cometida por Ronaldo Evangelista Nascimento;

9.7. com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar Ronaldo Evangelista Nascimento, pelo prazo de oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

9.8. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República em Minas Gerais, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.9. dar ciência deste acórdão à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e ao responsável.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2759-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2760/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.771/2018-1.

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

3. Responsáveis: Alberto Beltrame (308.910.510-15); Arionaldo Bomfim Rosendo (182.782.991-53); José Carvalho de Noronha (176.030.057-87); Helvécio Miranda Magalhães Junior (561.966.446-53); Claudio Roberto Vianna (006.678.417-41); Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30); Helo-med 1993 Materiais, Equipamentos e Serviços Hospitalares Ltda. (07.603.158/0001-03); Jose Luiz de Alcantara Ramalho Neto (028.169.197-57); Maria do Perpetuo Socorro Moura de Oliveira (396.808.003-34); Miguel Iskin (269.294.147-00); New Service - Comercio e Serviços de Equipamento Medicos Hospitalar Ltda. (40.982.787/0001-59); Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002-50); Tito Henrique de Noronha Rocha (996.839.207-30).

4. Órgão: Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial (TCE), autuada por determinação do Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário (TC 014.858/2017-7), para apurar

irregularidades, com indícios de dano ao erário, relacionadas ao Pregão Presencial 135/2008, promovido pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into) com vistas a aquisição de equipamentos médico-hospitalares;

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

9.1. excluir Alberto Beltrame (308.910.510-15), Arionaldo Bomfim Rosendo (182.782.991-53), José Carvalho de Noronha (176.030.057-87) e Helvécio Miranda Magalhães Júnior (561.966.446-53) do rol de responsáveis da presente tomada de contas especial;

9.2. com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, determinar a citação dos responsáveis abaixo relacionados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados das respectivas notificações, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R$ 6.213.451,75 (valor histórico), atualizada monetariamente a partir de 20/2/2009 (R$ 10.864.220,38), abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das diversas irregularidades ocorridas no processo de licitação e aquisição relativo ao Pregão Presencial 135/2008 (Processo Administrativo 250057/2953/2008), que culminaram na realização de pagamentos sem a comprovação do efetivo recebimento dos bens adquiridos, visto que apenas 24 conjuntos de motor ortopédico dos 88 efetivamente pagos possuem comprovação de entrega:

9.2.1. responsável: Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30), Diretor-Geral do Into, no período de 24/4/2008 até 8/1/2013, por ter autorizado os pagamentos sem comprovação do recebimento dos equipamentos;

9.2.2. responsável: sociedade empresária Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002-50), empresa contratada (Contrato 075/2008), por ter recebido pagamentos, por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, sem comprovação de entrega dos equipamentos e sem autorização para subcontratação do objeto da licitação;

9.2.3. responsável: Miguel Iskin (269.294.147-00), sócio e administrador de fato da Oscar Iskin & Cia Ltda., por ter se beneficiado dos pagamentos feitos no âmbito do Pregão Presencial 135/2008 à referida empresa, por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, sem comprovação de entrega dos equipamentos e sem autorização para subcontratação do objeto da licitação;

9.2.4. responsável: José Luiz de Alcântara Ramalho Neto (028.169.197-57) e Maria do Perpétuo Socorro Moura de Oliveira (396.808.003-34), fiscais do Contrato 075/2008 no período de 31/12/2008 a 30/4/2009 (vigência do contrato), por não terem comprovado documentalmente o recebimento de 24 conjuntos de motor ortopédico dos 88 efetivamente pagos à Oscar Iskin & Cia Ltda. (fase da liquidação da despesa);

9.2.5. responsável: Tito Henrique de Noronha Rocha (996.839.207-30), Coordenador Institucional do Into (996.839.207-30), no período de 3/12/2008 até 18/10/2017, visto não ter comprovado documentalmente o recebimento de 24 conjuntos de motor ortopédico dos 88 efetivamente pagos à Oscar Iskin & Cia Ltda. no âmbito do Contrato 075/2008;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, determinar a audiência dos destinatários abaixo indicados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, apresentem, se desejarem, razões de justificativa pelas seguintes ocorrências:

9.3.1. Cláudio Roberto Vianna (006.678.417-41), Assessor Jurídico do Into no período de 2/3/2007 a 9/7/2010, por ter emitido parecer com erro grosseiro autorizando a assinatura do Contrato 075/2008, desconsiderando as ilegalidades evidenciadas pela Advocacia-Geral da União Pregão Presencial 135/2008, como, por exemplo, falta de justificativa suficiente para a realização de pregão presencial e exigência indevida de carta de solidariedade, com infração ao disposto no parágrafo único e inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/1993, c/c o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal;

9.3.2. Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30), Diretor-Geral do Into no período de 24/4/2008 até 8/1/2013, por ter: autorizado a realização do Pregão Presencial 135/2008 com características de direcionamento, sem termo de referência fundamentado em estudos técnicos

preliminares e com parecer jurídico da Advocacia-Geral da União divergente; homologado o resultado do certame eivado de indícios de fraude à licitação e conluio entre os licitantes e assinado o Contrato 075/2008, dele decorrente, com infração ao disposto nos arts. 3º, §1º, art. 6º, inciso IX, 7º, inciso I, §5º, 14, 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

9.3.3. Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002 50), Helo-Med Materiais, Equipamentos e Serviços Hospitalares Ltda. (07.603.158/0001-03) e New Service Comércio e Serviços de Manutenção em Equipamentos Médicos e Hospitalares Ltda. (40.982.787/0001-59), por terem participado do Pregão Presencial 135/2008, com indícios de direcionamento do certame, fraude à licitação, conluio e simulação de competição;

9.4. determinar à Secex-RJ que, ao promover as audiências e citações de que tratam os subitens 9.2 e 9.3 *supra*, alerte os responsáveis de que:

9.4.1. caso confirmadas as irregularidades apuradas nos autos, este Tribunal poderá, dentre outras cominações, aplicar aos agentes públicos envolvidos a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.4.2. caso os responsáveis pelo dano apurado não demonstrem a ocorrência de boa-fé, o débito será acrescido de juros de mora e o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento das contas, nos termos dos §§ 1º e 6º do art. 202 do Regimento Interno/TCU;

9.4.3. em relação às empresas chamadas em audiências, caso reste comprovada a fraude à licitação, o TCU poderá declarar a inidoneidade das licitantes fraudadoras para participarem, por até 5 (cinco) anos, de licitações na administração federal e de licitações na administração pública estadual, distrital ou municipal com o aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.5. em nome das garantias processuais do contraditório e da ampla defesa, determinar à Secex-RJ que, previamente às comunicações processuais de que tratam os subitens anteriores, extraia do TC-014.858/2017-7 e junte a este processo todos os documentos relacionados ao Pregão Presencial 135/2008 e ao Contrato 75/2008 que possam servir de base para a análise desta tomada de contas especial.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2760-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2761/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.577/2016-1.

1.1. Apensos: 026.048/2017-5; 032.088/2017-5

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

3. Recorrente: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A..

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia).

8. Representação legal:

8.1. Silvia Regina Schmitt (38.717/OAB-DF) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

8.2. Juliana de Abreu Teixeira (13.463/OAB-CE) e outros, representando Transnordestina Logística S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia pedido de reexame interposto por Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. contra o Acórdão 1.659/2017, mantido pelo Acórdão 2.187/2017, ambos do Plenário do TCU, por meio do qual o Tribunal proferiu determinações à estatal.

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 arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, conhecer e negar provimento ao presente pedido de reexame;

9.2. dar ciência deste acórdão à recorrente.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2761-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2762/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.754/2008-4.

1.1. Apensos: 026.444/2016-0; 026.440/2016-4; 026.443/2016-3; 026.442/2016-7; 026.447/2016-9; 026.445/2016-6; 026.446/2016-2; 026.441/2016-0.

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

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Aldenice Araujo de Jesus Neves (378.260.185-87); Antônia Lima de Jesus (010.344.935-31); Associação Cultural Desenvolvimento e Ação Social de Difusão Comunitária e Formação Profissional (04.825.610/0001-85); Eletro Serra Ltda. - ME (02.898.681/0001-82); Fura Poços Tavares Ltda. - ME (97.407.035/0001-81); José Aparecido da Silva (838.525.905-82); Roberto Almeida Maciel (281.197.701-53)

3.2. Recorrente: Fura Poços Tavares Ltda. - ME (97.407.035/0001-81).

4. Entidade: Associação Cultural Desenvolvimento e Ação Social de Difusão Comunitária e Formação Profissional (04.825.610/0001-85).

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex-BA).

8. Representação legal:

8.1. Luis Felipe Cardoso Oliveira (OAB-DF 55.083) e outros, representando Fura Poços Tavares Ltda. - ME.

8.2. Abel Luiz de Sena Neto (OAB-MG 105.965) e outros, representando Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto pela empresa Fura Poços Tavares Ltda. em face do Acórdão 8.671/2013-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, assim como as dos demais responsáveis arrolados nos autos, e a condenou ao pagamento de débito, no valor de R$ 22.063,40, e multa, no valor de R$6.000,00,

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 arts. 32, inciso III, e 35, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, conhecer e dar parcial provimento ao presente recurso de revisão, para reformar o subitem 9.1.2 do Acórdão 8.671/2013-TCU-1ª Câmara, de forma a reduzir de R$ 22.063,40 (vinte e dois mil, sessenta e três reais e quarenta centavos) para R$ 21.860,10 (vinte e um mil oitocentos e sessenta reais e dez centavos) o valor do débito original imputado à recorrente em solidariedade com Aldenice Araújo de Jesus Neves e Antônia Lima de Jesus, mantendo-se, no mais, inalterada a referida deliberação;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente e aos demais responsáveis no subitem anterior.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2762-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2763/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.450/2015-3.

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

3. Recorrente: Claudio Vinicius Costa Rodrigues.

4. Órgãos/Entidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Instituto Militar de Engenharia.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).

8. Representação legal: Carla Oggioni Riguetti (OAB/RJ 186.228); Tanara de Fátima Barcellos da Silva (OAB/RS 69.337); Gilmar Menezes da Silva Junior; George Alexandre de Almeida Macêdo (OAB/CE 18.113); André Dutra Dorea Ávila da Silva (OAB/DF 24.383) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Claudio Vinicius Costa Rodrigues, em face do Acórdão 2.288/2018-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, atribuindo-se efeitos infringentes ao trecho

do Acórdão 2.288/2018-TCU-Plenário em que se analisou a data de ocorrência da notificação do Sr. Claudio Vinicius Costa Rodrigues, passando de 6/6/2018 para 11/6/2018;

9.2. manter inalterado os demais termos do Acórdão 2.288/2018-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2763-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2764/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.224/2017-2.

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

3. Responsável: Ivan Monteiro.

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

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Marcos Antonio Marques Machado (OAB/RJ 121.538).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada na Petrobras com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios com entidades esportivas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RTCU, dando ciência desta deliberação à Petrobras e à Secom.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2764-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2765/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.225/2017-9.

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

3. Responsáveis: Luciano Galvão Coutinho (636.831.808-20) e Maria Silvia Bastos Marques (459.884.477-91).

4. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais).
8. Representação legal:
8.1. Geide Daiana Conceição Marques (OAB/DF 51.910).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de concessão de patrocínios por meio de contratos firmados entre o Banco estatal e entidades esportivas, abrangendo o período de 1/1/2012 a 31/12/2016;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:
9.1. determinar ao BNDES, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que elabore e aprove formalmente, caso ainda não tenha feito, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de comunicação com a consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação, alinhado com o plano estratégico corporativo, com a definição clara dos objetivos das ações de comunicação e das formas de mensuração dos resultados alcançados, considerando-se as reais necessidades da empresa, sob pena de ofensa ao inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos;
9.2. recomendar ao BNDES, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que aprimore as metodologias de avaliação dos impactos dos projetos de patrocínios à imagem do BNDES, considerando, entre outras, as disposições constantes dos arts. 33 e 34 da IN Secom 9/2014;
9.3. dar ciência da presente deliberação ao BNDES e à SecexEducação.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2765-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2766/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.757/2017-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Paulo Rogério Caffarelli.
4. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A..
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda).
8. Representação legal: Lucinéia Possar (OAB/PR 19.599 e OAB/DF 40.297).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada no Banco do Brasil com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios;

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

9.1 determinar ao Banco do Brasil, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.1.1. atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5, § 1º, da IN-SECOM 9/2014;

9.1.2 adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.1.3. adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa dos critérios de seleção fixados normativamente pela entidade que venham a ser adotados em cada contrato de patrocínio firmado, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos;

9.1.4 revise periodicamente os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos a serem objeto de contratos de patrocínio, com o intuito de aperfeiçoá-los, permitindo sempre, quando de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo processo de seleção, a devida evidenciação da objetividade (pertinência, adequação e repercussão da ação patrocinada) e impessoalidade presentes em cada escolha;

9.2. recomendar ao Banco do Brasil, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.2.1. sistematize e formalize as medidas de controle que devem ser adotadas em situações de risco à imagem da instituição na execução de contratos de patrocínio, observado o modelo de gerenciamento de riscos estabelecido pela entidade, com vistas a aperfeiçoar os mecanismos de controle aplicáveis aos referidos contratos;

9.2.3. articule junto à Secom a constituição de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.3. atribuir sigilo ao relatório que fundamenta a presente deliberação, bem como classificar as peças 7, 8, 12, 15, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28 e 32 como sigilosas, nos termos do art. 4º, § 2º c/c o art. 5º, § 4º, da Resolução-TCU 254/2013; e

9.4. dar ciência desta deliberação ao Banco do Brasil e à Secom.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2766-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2767/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.810/2017-9.

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

3. Responsável: Nelson Antônio de Souza.

4. Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda).
8. Representação legal: Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi (OAB/DF 40.915).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade realizada na Caixa Econômica Federal (CAIXA) com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios com entidades esportivas;

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

9.1. determinar, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, à Caixa Econômica Federal que:

9.1.1. atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5º, § 1º, da IN-Secom 9/2014;

9.1.2. adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante da ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9/2014;

9.1.3. adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa dos critérios de seleção que venham a ser adotados em cada contrato de patrocínio firmado, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos;

9.1.4. adote os procedimentos de elaboração e regulamentação normativas necessários para que os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos a serem objeto de contratos de patrocínio de modo a possibilitar a devida evidenciação da objetividade e impessoalidade de cada escolha, por ocasião de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo referido processo de seleção;

9.2. recomendar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, que articule junto à Secom a constituição de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.3. classificar, nos termos do art. 4º, § 2º, c/c o art. 5º, § 4º da Resolução-TCU 254/2013, as peças 10; 11; 16; 18; 26 a 29; 32 a 44 como sigilosas, tendo em vista solicitação do auditado; e

9.4. dar ciência desta deliberação à CAIXA e à Secom.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2767-47/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2768/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.735/2017-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Carlos Roberto Fortner.
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com o objetivo de verificar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados com entidades esportivas, nos exercícios de 2012/2016;

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

9.1 determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que:

9.1.1. abstenha-se de incluir modalidades predefinidas, em seu Manual de Comunicação, para fins de patrocínio, para que esse instrumento se mantenha alinhado ao plano estratégico da empresa, ao mesmo tempo que preserve o interesse público, e para que atenda o que prescrevem o inciso VI do art. 7º do Decreto 6.555/2008 e o inciso XI do art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014, assim como os arts. 2º e 50, inciso IV, da Lei 9.784/1999, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais;

9.1.2. adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa da motivação de cada patrocínio firmado, espelhando os critérios de seleção fixados normativamente pela entidade, orientados para os objetivos institucionais de comunicação previamente estabelecido, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos;

9.1.3 precifique ações futuras de patrocínio com base na expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação mensuráveis e previamente definidos, conforme o que prescreve o art. 25, §1º, c/c o art. 2º, inciso II, e art. 4º, inciso XI, da IN-Secom/PR 9/2014 e de acordo com os limites estabelecidos no art. 93 da Lei 13.303/2016, de modo a conter elementos objetivos que fundamentem a decisão do patrocinador pelo montante a ser aplicado;

9.1.4. adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.1.5. aprofunde os exames realizados na execução financeira dos contratos de patrocínio firmados no caso da existência de problemas observados por ocasião da fiscalização por amostragem e implemente mecanismos adicionais de controle que garantam a adequada execução dos ajustes e o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, em cumprimento ao art. 31 da IN Secom/PR 9/2014;

9.1.6. formalize todos os processos de concessão de benefícios (ingressos e pacotes de viagens) em razão da celebração de contratos de patrocínios esportivos, incluindo todas as decisões atinentes a essas concessões, em homenagem à transparência e de modo a demonstrar os critérios utilizados para definir os destinatários de tais benefícios, a motivação e a vantagem institucional para cada concessão;

9.1.7. divulgue, tempestivamente, em seu sítio na *internet*, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando, exceto no que se refere a informações protegidas por sigilo comercial, (a) as razões da escolha do patrocinado, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso I, e art. 5º, inciso I, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 50 da Lei

9.784/1999 e o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011; (b) a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação associada ao valor estipulado para a ação de comunicação, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso XI, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011; e (c) os resultados alcançados com a iniciativa, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso XI, e art. 5º, inciso I, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011;

9.1.8. abstenha-se de autorizar deslocamento de fiscais de contratos de patrocínio para viagens custeadas pelas entidades patrocinadas com a finalidade de acompanhamento e fiscalização dos ajustes;

9.1.9. abstenha-se de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada em análises fundamentadas nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014;

9.2. determinar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que inclua, no escopo da auditoria de contas anuais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a verificação do cumprimento dos arts. 33 e 34 da IN Secom/PR;

9.3 recomendar, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que articule junto à Secom a constituição de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da empresa para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.4. determinar à SecexEducação a constituição de processo apartado para apuração de todos os indícios de irregularidades apontados pela equipe de auditoria em relação à CBFS, cujas cópia do item IV.3 do relatório de fiscalização e dos demais documentos pertinentes devem ser extraídos destes autos para compor o novo processo a ser autuado, o qual, após exame mais pormenorizado dos fatos, deve ser submetido ao relator para o processamento das medidas preliminares cabíveis;

9.5. determinar à Segecex que, por ocasião do planejamento ordinário das fiscalizações futuras, avalie, juntamente com a unidade técnica competente, a conveniência e a oportunidade da realização de auditoria para apurar eventuais irregularidades na concessão de benefícios (ingressos e pacotes de viagens) no âmbito dos contratos de patrocínio esportivo firmados pela ECT; e

9.6. dar ciência desta deliberação aos Correios e à Secom.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2768-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2769/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.736/2017-7.

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

3. Responsável: Antônio Claret de Oliveira (258.073.586-00).

4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Lilian Macedo Novais (OAB/DF 29511).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), com o objetivo de verificar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados com entidades esportivas, nos exercícios de 2012/2016;

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

9.1 determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) que:

9.1.1 elabore e aprove formalmente, caso ainda não tenha feito, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de comunicação com a consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação, alinhado com o plano estratégico corporativo, com a definição clara dos objetivos das ações de comunicação e das formas de mensuração dos resultados alcançados, considerando-se as reais necessidades da empresa, sob pena de ofensa ao inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos;

9.1.2 adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa da motivação de cada patrocínio firmado, espelhando os critérios de seleção fixados normativamente pela entidade, orientados para os objetivos institucionais de comunicação previamente estabelecido, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos;

9.1.3. adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno de cada patrocínio concedido pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9/2014;

9.1.4 adote medidas rigorosas com vistas a garantir o efetivo acompanhamento dos contratos de patrocínio pelos fiscais designados, bem assim o exame das prestações de contas dos patrocinados, previamente a eventual concessão de novo patrocínio com a mesma entidade esportiva;

9.1.5. abstenha-se de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014;

9.1.6. divulgue, tempestivamente, em seu sítio na *internet*, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando, exceto no que se refere a informações protegidas por sigilo comercial, (a) as razões da escolha do patrocinado, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso I, e art. 5º, inciso I, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 50 da Lei 9.784/1999 e o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011; (b) a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação associada ao valor estipulado para a ação de comunicação, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso XI, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011; e (c) os resultados alcançados com a iniciativa, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso XI, e art. 5º, inciso I, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011;

9.2 recomendar, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) que articule junto à Secom a constituição de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de

patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.3.determinar à SecexEducação que constitua processo apartado para o exame das irregularidades apontadas no contrato 0155-PS/2013/0001 e Termo Aditivo 019-PS/2013/0001, autorizando, desde já, a realização das audiências que se fizerem necessárias;

9.4. dar ciência desta deliberação à Infraero e à Secom.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2769-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2770/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.922/2016-4.

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

3. Responsáveis: Márcio de Freitas Gomes, Paulo Rogério Caffarelli, Dyogo Oliveira, Carlos Roberto Fortner, Antônio Claret de Oliveira, Nelson Antônio de Souza, Ivan Monteiro e Leandro Cruz Fróes da Silva.

4. Órgãos/Entidades: Secretaria Especial de Comunicação Social, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Petróleo Brasileiro S.A. e Ministério do Esporte.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Juliana Calixto Pereira (OAB/RJ 130.070), Keyla Regina da Silva Torres Bosco Matias (759.064.901-59), Guilherme Lopes Mair (OAB/DF 32.261), Paola Allak da Silva (OAB/RJ 142.389), Taisa Oliveira Maciel (OAB/RJ 118.488), Danilo Messere Tomancini (OAB/ 25.054), Marco Antônio Marques Machado (OAB/RJ 121.538).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório com a consolidação dos achados obtidos nas auditorias de conformidade realizadas na Secretaria Especial de Comunicação Social, no Banco do Brasil S.A., no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na Caixa Econômica Federal, na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, na Petróleo Brasileiro S.A. e no Ministério do Esporte, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que objetivou avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas;

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

9.1. determinar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que:

9.1.1. oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom):

9.1.1.1. no sentido de que o disposto no *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 aplica-se exclusivamente aos contratos de patrocínio não incentivados "exclusivos de divulgação de marca", nos termos do subitem 9.2 Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário; e que as demais determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) pelo referido julgado são aplicáveis a todos os integrantes do aludido sistema, em homenagem ao princípio da isonomia, insculpido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal;

9.1.1.2. de que é irregular a prorrogação de contratos de patrocínio, com base no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, uma vez que não se constituem em serviço de natureza contínua, deixando de validar contratos nesta condição;

9.1.2. promova as alterações necessárias na IN Secom 9/2014, com vistas a:

9.1.2.1. apresentar maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor o planejamento de ações de patrocínio, desde o planejamento mais abrangente vinculado ao planejamento estratégico da estatal, até o planejamento em nível de ação unitária de patrocínio;

9.1.2.2. apresentar maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor a motivação adequada dos patrocínios a permitir a verificação das razões de escolha entre o patrocínio e demais ações de comunicação, entre o setor esportivo e outros setores a serem patrocinados, e entre as modalidades/entidades esportivas, de modo a atender o que dispõe o inciso II do art. 26 da Lei 8.666/1993;

9.1.2.3. conter formas possíveis de precificação e avaliação de retorno de ações de patrocínio, considerando as boas práticas de mercado e a doutrina especializada;

9.1.2.4. conceituar adequadamente a vedação contida no art. 25, § 4º e 5º, da IN Secom 09/2014;

9.1.2.5. implementar a obrigatoriedade de transparência das ações de patrocínio, com disposição de informações no site das estatais, incluindo, em especial, a motivação para a seleção do patrocinado;

9.2. recomendar à Secom/PR que:

9.2.1. valide metodologias para a aferição dos objetivos dos patrocínios realizados pelos integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom), a fim de que os patrocinadores possam promover a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c o art. 2º, inciso XI, do Decreto 6.555/88);

9.2.2. avalie formas possíveis de avaliação de retorno das ações de patrocínio, capazes de demonstrar o vínculo entre a ação de patrocínio e os respectivos objetivos de comunicação e de negócio pré-definidos, buscando boas práticas de mercado e aquelas relacionadas na doutrina, definindo e detalhando metodologias adequadas para os patrocínios do setor público;

9.2.3. avalie a conveniência e a oportunidade de constituir grupo de trabalho, juntamente com as entidades integrantes do Sicom, para propor uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos das instituições, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, § 1º, da IN Secom 9/2014;

9.3. recomendar a Secretaria-Geral da Presidência da República que promova a identificação das causas das deficiências atinentes à Secom/PR, apontadas na presente auditoria, e adote medidas tendentes a mitigá-las;

9.4. dar ciência à Secom/PR sobre as deficiências no exercício das competências relativas ao controle das ações de patrocínios esportivos, com vistas à adoção de medidas internas para seu saneamento:

9.4.1. manifestação de conformidade de projetos de patrocínio esportivo sem a respectiva formalização do teor da análise realizada não atende plenamente ao disposto nos arts. 6º e 11 da IN Secom/PR 9/2014;

9.4.2. aprovação de projetos de patrocínio esportivo com objetivos que não se enquadram na definição contida no art. 2º, inciso II, da IN Secom/PR 9/2014 contraria o normativo de referência, o gera risco de uso indevido do instrumento patrocínio com a finalidade de transferir recursos públicos em benefício de outrem; e

9.4.3. omissão em avaliar a observância das diretrizes da eficiência e da racionalidade na aplicação de recursos de patrocínio esportivo, em especial no tocante à proporcionalidade de valores contratuais e de contrapartidas entre patrocinadores da administração pública federal, em desconformidade com o art. 7º, I, da IN Secom/PR 9/2014;

9.5. dar ciência desta deliberação à Comissão do Esporte e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério do Esporte, à Secretaria Especial de Comunicação Social, ao Banco da Amazônia S.A., e aos integrantes do Sicom, especialmente ao Banco do Brasil, S.A., ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A., à Cobra Tecnologia S.A., à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, à Eletrosul Centrais Elétricas S.A., à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e a Petróleo Brasileiro S.A..

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2770-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2771/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.966/2006-9.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Recurso de reconsideração (Prestação de Contas).

3. Recorrente: Manoel Catarino Paes (051.554.601-15).

4. Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Mato Grosso do Sul.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.

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

8. Representação legal:

8.1. Helio Figueiredo Giugni de Oliveira (OAB/MS 13.958), representando Manoel Catarino Paes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Manoel Catarino Paes, em face do Acórdão 744/2017-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, consoante arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento e retificar o Acórdão 744/2017-TCU-Plenário, que passa a ter a seguinte redação:

"9.1. julgar irregulares as contas de Laurindo Faria Petelinkar, André Simões e Rose Ane Vieira;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas de Alfredo Fernandes, Ari Basso, Augusto César Merey Vilhalba, Cristiano Monteiro, Célia de Oliveira, Francisca Zequim Colado, Francisco Xavier da Costa Garcia, Frederico Alberto Gonçales, Fábio Edir dos Santos Costa, Henrique José Fernandes, Ido Luiz

Michels, Irandina Fernandes Neves, Ivan Abrahão Marinho, José Carlos Batista Neves, José Roberto Giuliani, João Ramos Martins, Leocir Paulo Montagna, Leôncio de Souza Brito Filho, Luiz Antônio Caron, Luiz Carlos Ferreira Gomes, Luiz Cláudio Sabedotti Fornari, Manoel Catarino Paes, Marcos Luiz Galles, Maria de Lourdes e Silva, Maurício Antônio Quarezemin, Mônica Gonçalves Linchin, Omar Carneiro da Cunha Sobrinho, Renato Antunes Estrada, Sandra Amarilha, Sebastião Vieira D'Ávila, Sidnéia Catarina Tobias, Ubiratan Rebouças Chaves, Zenilda Auxiliadora Martins e Álvaro Banducci Júnior, dando-se-lhes quitação;

9.3. dar ciência ao Sebrae/MS acerca das seguintes impropriedades detectadas no exercício de 2005:

9.3.1. ausência de controles efetivos dos bens móveis utilizados na entidade e a utilização de termos de responsabilidade desatualizados, dificultando o cumprimento ao disposto no art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3.2. ausência de levantamento patrimonial rigoroso com o fito de verificar a localização de bens ou promover a devida apuração de responsabilidades, em caso de bens não encontrados, dificultando o cumprimento ao disposto no referido art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3.3. ausência, no rol de responsáveis da entidade, quando da formalização do processo de prestação de contas, dos nomes dos gestores que exerceram funções relevantes no decorrer do exercício – em conformidade com as normas do Tribunal –, impossibilitando o respectivo julgamento das contas, nos termos do artigo 71, inciso II, da Constituição Federal;

9.3.4. ausência de informações no relatório de gestão quanto ao cumprimento das determinações e recomendações emanadas pelo TCU e/ou pelo órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como quanto a apurações de denúncias, dificultando o conhecimento do Tribunal das providências adotadas, tendo em vista o disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e nos arts. 43, inciso I, e 49, inciso IV, da Lei nº 8.443/92;

9.3.5. ausência de controles de seus veículos (logomarca da entidade, combustível, itinerário), dificultando o cumprimento ao citado art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000; e

9.4. dar ciência deste acórdão aos responsáveis envolvidos e à direção do Sebrae/MS."

9.2. corrigir, por inexatidão material, nos demais campos do Acórdão 744/2017-TCU-Plenário, o nome do responsável grafado de forma errônea: onde se lê Manoel Catarino Paes Peró, leia-se Manoel Catarino Paes;

9.3 dar ciência do presente acórdão ao recorrente.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2771-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2772/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-010.803/2014-9

1.1. Apenso: 023.324/2015-5.

1. Processo TC-010.803/2014-9.

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

3. Responsáveis: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44) e Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: SeinfraPortoFerrovia.
8. Representação legal: Silvia Regina Schmitt (OAB/DF 38.717) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2014 nas obras da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, no lote 5S, a cargo da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.,

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

9.1. levantar o sobrestamento deste processo determinado pelo subitem 9.5 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário;

9.2. diligenciar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, para que encaminhe a este Tribunal, no prazo de quinze dias, documento, preferencialmente digitalizado em formato PDF, que comprove a repactuação do valor apurado em cumprimento ao item 9.2.2.1.2 do Acórdão 3134/2014-TCU-Plenário, ou justificativa em caso de não apresentação desse documento;

9.3. promover a audiência dos seguintes responsáveis, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU:

9.3.1. Osíris dos Santos, Diretor de Engenharia da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não exercer o dever de vigilância em relação ao Gerente Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, ao qual determinou suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais no Contrato 68/2010 (Lote 5S), conforme consta do Memorando 1.179/DIREN-2012, resultando no descumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário (com redação modificada pelos Acórdãos 2938/2012 e 3395/2012, ambos do Plenário do TCU), o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;

9.3.2. Eduardo Werner Hackradt, Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não adotar providências efetivas tendentes a suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais no Contrato 68/2010 (Lote 5S), após a determinação do Diretor de Engenharia para que cumprisse todos os itens do Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário, conforme evidenciado no Memorando 1.179/Diren/2012, o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;

9.4. alertar os responsáveis chamados em audiência que o não acolhimento das suas razões de justificativa poderá ensejar a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992; e

9.5. considerar esclarecidas as questões objeto das determinações dos itens 9.2.2.1.1 e 9.2.2.1.4 do Acórdão 3134/2014-TCU-Plenário.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2772-47/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2773/2018 - TCU - Plenário

1. Processo TC-012.426/2018-0.
2. Grupo II - Classe V - Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: Dácio Vales Lacerda (CPF 690.020.534-87), Francisco Pereira de Lacerda Filho (CPF 689.470.541-00), José Antonio de Araújo Neto (CPF 045.635.694-02), Leonardo Marinho do Monte Silva (CPF 395.919.054-91) e Normando Lima de Oliveira Filho (CPF 806.592.334-87).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/PB e SeinfraRodoviaAviação.
8. Representante legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2018, tendo como escopo analisar a regularidade da aplicação dos recursos federais para contratação integrada (RDCi) da elaboração dos projetos básico e executivo, além da execução, de obras relativas à adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (segmento km 152,30 - km 183,90) no Município de Campina Grande/PB, sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB),

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

9.1. determinar cautelarmente, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno/TCU, à Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB), que suspenda a execução física e financeira do Contrato Dnit SR/PB-00938/2017 no que tange à execução das obras, até que o Dnit e/ou o consórcio contratado adotem as seguintes medidas saneadoras e o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria:

9.1.1. obtenha a licença de instalação junto ao órgão ambiental competente;

9.1.2. seja apresentado pelo Dnit os novos critérios de medição e pagamento, fundamentado no projeto básico e no respectivo orçamento, que traduzam o mais fielmente possível a efetiva execução física dos serviços;

9.2. determinar, com fundamento no art. 250 do Regimento Interno/TCU, à Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB) que:

9.2.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, esclareça a responsabilidade pela elaboração do EIA/Rima, e outros estudos eventualmente necessários à obtenção das licenças ambientais necessárias ao empreendimento, encaminhando ao Tribunal, ao final desse prazo, a documentação comprobatória acerca da definição dessa responsabilidade;

9.2.2. analise de forma acurada, circunstanciada e documentada, o projeto básico do empreendimento, abstendo-se de aprovar projeto básico parcial, pronunciando-se conclusivamente sobre as soluções adotadas e sua consonância com as especificações do edital, sob aspectos técnico e econômico, apresentando ao Tribunal o resultado dessa análise previamente ao início das obras;

9.3. determinar, com fundamento no art. 250 do Regimento Interno/TCU, ao Consórcio LCM/CCL/PRODEC que apresente ao Dnit/PB, se ainda não o fez, o projeto básico do empreendimento, acompanhado do orçamento detalhado, com as composições de custo unitário dos serviços que não constem no Sicro, de forma a tornar viável a análise dos critérios de medição e

pagamento, bem como a retroalimentação do seu sistema de custos, em atenção ao disposto no § 1º do art. 1º da Lei 12.462/2011 (Acórdão 1167/2014-TCU-Plenário);

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 122, *caput*, da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), que apesar de ter sido identificados indícios de irregularidades graves, com recomendação de paralização - IGP (art. 117, § 1º, inciso IV, da LDO 2018) no Contrato Dnit SR/PB-00938/2017, relativo às obras de adequação de capacidade e segurança, com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais da Rodovia BR-230/PB, segmento km 152,30 - km 183,90, no Município de Campina Grande/PB, por entender que a medida cautelar adotada por meio do subitem 9.1 deste Acórdão é suficiente para a correção dessas irregularidades, o Tribunal resolve reclassificá-las como IGC (art. 117, § 1º, inciso VI, da LDO 2018);

9.5. determinar à Secex/PB que analise o documento à peça 71 destes autos conjuntamente com os elementos que venham a ser apresentados pelo Dnit/PB a título de demonstração do cumprimento das medidas saneadoras determinadas pelo subitem 9.1 deste Acórdão;

9.6. dar ciência deste acórdão à Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB) e ao Consórcio LCM/CCL/PRODEC;

9.7. após as devidas comunicações processuais, retornem os autos a meu Gabinete para a análise em relação aos demais achados de auditoria.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2773-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2774/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-020.528/2004-9

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

3. Responsáveis: Carmina Carmen Lima Barroso Moura (055.517.223-68); Hieron Barroso Maia (089.036.703-53); Wellington Manoel da Silva Moura (CPF 170.199.582-49); Walter Pinho Lisboa Filho (CPF 074.646.653-68); Construtora Vale do Itapecuru Ltda. (CNPJ 23.704.778/0001-87) e R. I. Fernandes Empreiteira (CNPJ 23.615.685/0001-86).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Município de Pirapemas/MA.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA).

8. Representação legal:

8.1. Adilson Santos Silva Melo (5852/OAB/MA), representando Wellington Manoel da Silva Moura.

8.2. Hugo Gedeon Cardoso (8891/OAB/MA) e outros, representando Walter Pinho Lisboa Filho.

8.3. Melissa Lima Barroso Moura, representando Carmina Carmen Lima Barroso Moura.

8.4. Adriana Pinheiro Moura (7405/OAB/PI) e outros, representando Hieron Barroso Maia.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação da Decisão 534/2002-Plenário, prolatada no âmbito do TC-008.148/1999-6, no qual foi

apurada denúncia de irregularidades praticadas na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Pirapemas/MA por meio de diversos convênios e contratos de repasse, dentre os quais o Contrato de Repasse 323/MPO/CEF/96, objeto da presente TCE, que resultou na transferência de recursos federais no valor de R$ 273.500,00, objetivando a execução de melhorias em 343 habitações na zona urbana,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. com fundamento no art. 3º, § 2º, da Resolução 178/2005, promover a revisão, de ofício, do Acórdão 2266/2010-Plenário, para tornar insubsistente a multa individual aplicada à Srª Carmina Carmen Lima Barroso Moura pelo item 9.4 da referida deliberação ante o falecimento da responsável ocorrido em 12/07/2013; e

9.2. dar ciência deste acórdão aos demais responsáveis arrolados neste processo.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2774-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2775/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.760/2016-5.

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

3. Interessados/Responsáveis: Congresso Nacional; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Direção Consultoria e Engenharia Ltda. (32.963.001/0001-28); JDS - Engenharia e Consultoria Ltda. (40.376.139/0001-59); Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. (01.397.753/0001-45); SVC Construções Ltda. (01.543.722/0001-55).

4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).

8. Representação legal:

8.1. Manoel Pinto (11.024/OAB-BA), representando Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. e SVC Construções Ltda.;

8.2. Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada nas obras de construção da BR-235/BA, no segmento do km 282,0 ao km 357,4 (Pinhões até Juazeiro), com extensão total de 75,4 km, objeto do contrato celebrado entre o Dnit e o Consórcio Paviservice/SVC (Contrato 05.00810/2010),

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

9.1. manter a medida cautelar adotada mediante despacho do Relator à peça 136 destes autos, referendada pelo Acórdão 52/2018 – TCU – Plenário;

9.2. fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, em cumprimento ao item 40.6.1 do referido despacho de cautelar, encaminhe a este Tribunal nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição que leve em consideração, também, a caixa de empréstimo localizada próximo à estaca 2089, conforme apontado na instrução da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, reproduzida no relatório desta deliberação, incluindo informações sobre sua utilização na obra, com respectivos volumes empregados, de forma a propiciar elementos à apuração concreta dos prejuízos, de acordo com a realidade verificada na obra, bem como a revisão ou a confirmação do dano apontado por estimativa por este Tribunal, e

9.3. dar ciência deste acórdão ao Dnit, às empresas interessadas, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2775-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2776/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.439/2018-7.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Cast Informática S.A. (03.143.181/0001-01).

4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde - Coordenação Geral de Material e Patrimônio.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).

8. Representação legal:

8.1. Marcelo Cama Proença Fernandes (22.071/OAB-DF) e outros, representando Cast Informática S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por equipe de auditoria responsável pela fiscalização de nº 193/2018 do Fiscalis (TC 012.362/2018-2), tendo por objeto avaliar a conformidade e a necessidade das aquisições de tecnologia da informação, a qual se debruçou sobre o Contrato 19/2014,

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. 276, *caput*, do RI/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo Relator por meio do despacho contido na peça 73 destes autos, transcrito no Relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Saúde e à empresa Cast Informatica S.A.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2776-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2777/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-033.891/2016-8
2. Grupo I – Classe: VII – Assunto: Representação.
3. Responsáveis: Marcus Cavalcanti, Secretário de Infraestrutura do Estado da Bahia (CPF 178.463.155-87); José da Silva Tiago, Diretor-Geral do Dnit (CPF 089.172.641-15).
4. Unidade: Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades técnicas: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA) e Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal: Cecilia Machado Cafezeiro (CPF 897.111.495-91), representando a Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA); Paulo Aristóteles Amador de Sousa (CPF 854.786.794-53), representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Gilberto Mendes Calasans Gomes (43391/OAB/DF) e outros, representando OAS Engenharia e Construções S.A.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secex/BA a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do RDC Eletrônico 001/2016, conduzido pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA), objetivando a "Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Duplicação pela Margem Direita do Rio Cachoeira, Pavimentação em CBUQ e Obras de Arte Correntes e Especiais na BR-415/BA", rodovia localizada entre os Municípios de Ilhéus e Itabuna, ambos no Estado da Bahia, com aplicação de recursos federais decorrentes do Termo de Compromisso 1.172/2013, firmado entre o Estado da Bahia e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:
9.1. revogar a medida cautelar constante do item 9.1 do Acórdão 1978/2017-Plenário e do item 9.2 do Acórdão 783/2018-Plenário;
9.2. considerar satisfatório o atendimento dado pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA) e pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) às determinações constantes dos itens 9.3 e 9.4, e seus subitens, do Acórdão 865/2017-Plenário;
9.3. alertar a Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) que as soluções adotadas nos projetos básico e executivo da obra, a serem elaborados pela empresa contratada, devem ter desempenho técnico igual ou superior, em termos qualitativos, às soluções previstas no anteprojeto da licitação;
9.4. determinar à Segecex que divulgue o caso tratado neste processo entre as unidades técnicas envolvidas na fiscalização de obras como subsídio para verificações a serem realizadas em futuras ações de controle;

9.5. com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos; e

9.6. dar ciência deste acórdão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit - Sede), à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia, à Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA), à Casa Civil do Estado da Bahia e à OAS Engenharia e Construções S.A.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2777-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2778/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-038.272/2012-1

2. Grupo: II – Classe: I - Assunto: Embargos de declaração (Representação).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Duvanier Paiva Ferreira (899.076.638-91); Geraldo Antonio Nicoli (221.392.811-87); Maria do Socorro Mendes Gomes (048.843.498-06); Otavio Correa Paes (120.581.141-91); Ricardo Murilo Liberal Silva (350.944.941-04); Sérgio Antônio Martins Carneiro (091.738.892-53); Valéria Porto (210.361.441-00)

3.2. Recorrente: Valéria Porto (210.361.441-00).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Juliana Tavares Almeida (12.794/OAB/DF) e outros, representando Valéria Porto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação acerca de possíveis irregularidades no âmbito da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), na concessão de férias semestrais de vinte dias a todos os seus servidores ativos em desacordo com o art. 79 da Lei 8.112/1990, que prevê tal concessão somente aos servidores que operem direta e permanentemente com raios X, nesta oportunidade apreciando-se Embargos de Declaração opostos pela Srª Valéria Porto,

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, por satisfazer os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência desta deliberação à Embargante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2778-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2779/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.873/2016-4.
2. Grupo I – Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com o objetivo de verificar a aderência da execução do Contrato 1.086/2013 aos critérios de qualidade e de prazo estipulados no edital (anteprojeto) e no contrato do empreendimento.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em arquivar os presentes autos, com fulcro no inciso V, art. 169 do RI/TCU, dando-se ciência desta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2779-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2780/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.450/2016-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de proposta de aperfeiçoamento da Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação – PGTI do Tribunal de Contas da União,

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

9.1. aprovar o projeto de resolução em anexo, com fundamento nos arts. 1º, inciso XIV, e 88, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992 e 73 a 84 do Regimento Interno;

9.2. determinar o arquivamento dos autos.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2780-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Augusto Nardes (Relator) e José Múcio Monteiro.

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

ACÓRDÃO Nº 2781/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.658/2018-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Angela Cristina Pereira da Costa (929.226.789-20); Elizabeth Regina dos Santos Fragoso (549.164.707-10); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Rodrigo Sergio Dias (225.510.368-01); Ruy Gomide Barreira (283.290.661-34).

4. Órgão/Entidade: Fundação Nacional de Saúde.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41796/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria operacional realizada na Fundação Nacional de Saúde (Funasa) com objetivo de avaliar o plano estratégico da autarquia e verificar se ele incorpora as metas e os objetivos da Agenda 30 e do Plansab, bem como se garante com razoável segurança o cumprimento das metas de saneamento dos municípios na área de atuação da referida fundação,

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 Funasa, com fulcro no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, Plano de Ação com:

9.1.1. o estabelecimento de providências que devem ser adotadas para impulsionar os resultados alcançados no saneamento rural no país, de modo a garantir com razoável certeza de que 69% dos domicílios rurais terão cobertura de esgotamento sanitário adequado até 2033 e que 100% desses mesmos municípios terão abastecimento de água até 2030;

9.1.2. a definição dos elementos faltantes em seu Planejamento Estratégico, ou seja, os indicadores e as iniciativas estratégicas, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

9.1.3. o encaminhamento da situação dos 1671 servidores cedidos, com justificativas do que será feito diante do quadro iminente de redução de quase 87% de todos seus recursos humanos disponíveis, sem previsão de realização de concurso público em horizonte de curto prazo; se a decisão for pela manutenção da cessão dos servidores, que apresente estratégias a serem adotadas para superar o déficit do quadro de pessoal, alternativamente ao pedido de realização de concurso público;

9.1.4. a definição de custos para o cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico que sejam de sua responsabilidade e a construção de estratégias a serem implementadas que permitam suplantar o quadro de restrição orçamentária previsto no horizonte de curto e médio prazos, de modo a garantir que as metas estabelecidas para o Saneamento Básico no país que estejam em seu âmbito de atuação não fiquem comprometidas por falta de recursos orçamentários;

9.1.5. a implementação do levantamento das necessidades de saneamento de seu público-alvo, estabelecendo um novo procedimento de seleção dos beneficiários finais respeitando as orientações estabelecidas no Guia Prático de Análise **ex ante** de Avaliação de Políticas;

9.1.6. o estabelecimento de rotinas de monitoramento dos resultados dos objetos pactuados nos instrumentos de repasse firmados, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

9.1.7. a definição das etapas de estudos a serem implementados dentro de um novo prazo de 180 dias para redefinir sua política institucional, bem como estabelecimento da relação custo/ benefício dessa nova política;

9.1.8. as providências para instituição dos controles de custos de suas ações e avaliação da eficiência na alocação dos recursos públicos que lhe são destinados;

9.2. recomendar à Funasa, com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. desenvolva indicadores de desempenho aptos a medir o cumprimento das metas do Plansab e da Agenda 2030;

9.2.2. avalie a conveniência e a oportunidade de desenvolver estudos e análises capazes de subsidiar a tomada de decisão dos parlamentares quanto à alocação de suas emendas, de forma a promover de maneira mais eficiente as ações de saneamento e saúde ambiental e a melhorar a qualidade do gasto público.

9.3. dar ciência à Funasa de que os resultados de cobertura de esgotamento sanitário e de abastecimento de água em área rural que vêm sendo alcançados nos últimos anos levam à conclusão de que, se permanecerem no mesmo ritmo de implementação, haverá elevada chance de que as metas da Agenda 30 e do Plansab não sejam atingidas até 2030 e 2033, respectivamente, com base nos dados obtidos na PNAD (2005-2015) e na projeção populacional do IBGE;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao Comitê Interministerial de Governança, ao Ministério da Saúde e ao Congresso Nacional, tendo em vista o conjunto de competências que lhes cabem sobre a gestão estratégica das políticas públicas federais (artigos 70 e 84, inciso II, da CRFB, arts. 9º e 11 do Decreto 9.203/2017, e artigo 1º do anexo I do Decreto 8.867/2016).

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2781-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Augusto Nardes (Relator) e José Múcio Monteiro.

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

ENCERRAMENTO

Antes de encerrar a sessão, a Presidência lembrou que a primeira parte da próxima sessão plenária, a ser realizada no dia 5 de dezembro, será destinada ao processamento das eleições do Presidente e do Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, para o ano civil de 2019 e que, de acordo com o art. 24, inciso II, do Regimento Interno, o ministro que não comparecer à referida sessão poderá enviar à Presidência o seu voto, bastando para isso, que solicite a cédula de votação à Secretaria das Sessões.

Em seguida, o Presidente Raimundo Carreiro registrou que, na próxima sessão, irá realizar o discurso (relatório) de despedida, ficando, assim, o dia 11 de dezembro exclusivamente dedicado às posses do Presidente e do Vice-Presidente, conforme comunicado na sessão anterior.

Por fim, lembrou a realização de sessão extraordinária de caráter reservado no próximo dia 5 de dezembro, logo após o encerramento da sessão ordinária, e, às 16 horas e 15 minutos, encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

LORENA MEDEIROS BASTOS CORRÊA
Subsecretária do Plenário, em substituição

Aprovada em 5 de dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

ANEXO I DA ATA 47, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da Resolução-TCU 211/2008, trago ao conhecimento de Vossas Excelências proposta, de iniciativa do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), de celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED) com a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), tendo por objeto viabilizar a realização, por intermédio da ENAP, do projeto intitulado "Review sobre o Sistema de Inovação do Setor Público do Brasil" a ser conduzido em conjunto com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O projeto "Review de Inovação – OCDE" possui custo total estimado em € 292.000,00 (duzentos e noventa e dois mil euros) e tem como foco compreender o sistema de inovação do setor público do Brasil e sua capacidade de identificar, testar, aplicar, incorporar e aprender a partir de abordagens inovadoras que atendam às necessidades dos cidadãos e do Governo brasileiro. Do valor

total, € 50.000,00 serão descentralizados à ENAP por outros parceiros no projeto, dentre os quais o TCU.

A cooperação pretendida é onerosa e sua celebração importa na descentralização externa de crédito orçamentário do TCU para a ENAP no valor de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Assim, consoante o § 1º do art. 4º da citada Resolução 211, submeto à apreciação deste Plenário minuta do mencionado Termo de Execução Descentralizada (constante da peça nº 2 do TC 033.978/2018-2).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

Termo de Execução Descentralizada n° ___/_____ que entre si celebram o Tribunal de Contas da União e a Fundação Escola Nacional de Administração Pública, visando estabelecer condições para a descentralização externa de crédito orçamentário, objetivando realização do projeto intitulado "Review sobre o Sistema de Inovação do Setor Público do Brasil (Review de Inovação - OCDE)".

O **Tribunal de Contas da União**, doravante denominado **TCU**, com sede no Setor de Administração Federal Sul, Quadra 4, Lote 1, em Brasília - DF, CEP 70.042-900, inscrito no CNPJ sob o número 00.414.607/0001-18, neste ato representado por seu Presidente, Ministro RAIMUNDO CARREIRO, e a **Fundação Escola Nacional de Administração Pública,** doravante denominada **ENAP**, inscrita no CNPJ sob o nº 00.627.612/0001-09, com Sede no Setor de Áreas Isoladas Sudoeste Nº 02-A, CEP: 70.610-900 - Brasília-DF, neste ato representada pelo seu Presidente: FRANCISCO GAETANI, portador do RG nº 606.196 SSP/DF e do CPF nº 297.500.916-04, resolvem celebrar o presente TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA, doravante denominado TERMO, mediante as cláusulas e condições a seguir.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente TERMO tem por objeto o estabelecimento de medidas e condições para a descentralização externa de crédito orçamentário constante do orçamento do TCU para a ENAP, com vistas à realização do projeto intitulado "*Review* sobre o Sistema de Inovação do Setor Público do Brasil (*Review* de Inovação - OCDE)", que tem como foco compreender o sistema de inovação do setor público do Brasil e sua capacidade de identificar, testar, aplicar, incorporar e aprender a partir de abordagens inovadoras que atendam às necessidades dos cidadãos e do governo brasileiro, nos termos do Plano de Trabalho em anexo.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DO TCU

Compete ao TCU, na condição de órgão repassador:

1. Efetuar as transferências dos recursos financeiros previstos para a execução deste TERMO;
2. Orientar, supervisionar e cooperar com a implantação das ações executadas sob o amparo deste TERMO; e
3. Acompanhar as atividades de execução, avaliando seus resultados, e o cumprimento dos objetivos a que se propuseram.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DA ENAP

Compete à ENAP, na condição de órgão recebedor:

1. Promover a execução das ações que constituem o objeto de descentralização;
2. Permitir ao TCU ter acesso a todas as informações e quaisquer elementos necessários ao acompanhamento das ações;

3. Manter o TCU informado sobre quaisquer circunstâncias que eventualmente interrompam ou dificultem a execução das ações objeto deste TERMO;
4. Devolver os saldos dos créditos orçamentários descentralizados e não empenhados, bem como os recursos financeiros não utilizados, conforme norma de encerramento do correspondente exercício ou o prazo estabelecido entre as partes;
5. Incluir na sua prestação de contas anual, a ser apresentada aos órgãos de controle interno e externo, conforme normas vigentes, a execução dos créditos descentralizados; e
6. Observar a vedação de estabelecer contrato ou convênio com entidades impedidas de receber recursos federais, consoante estabelecido no art. 6º, inciso II, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013.

CLÁUSULA QUARTA – DA EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Ficam designadas as seguintes unidades como responsáveis pela execução e fiscalização deste TERMO:

I – Pelo TCU, o Instituto Serzedello Corrêa – ISC; e

II – Pela ENAP, a Diretoria de Inovação e Gestão do Conhecimento.

A ENAP encaminhará ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias após o fim da vigência deste TERMO, o relatório físico-financeiro informando os resultados alcançados acerca das metas físicas previstas no Plano de Trabalho pactuado e da execução orçamentária e financeira resumida dos recursos na forma de descentralização.

O ISC deverá acompanhar e mensurar o cumprimento das metas estabelecidas neste TERMO, mediante relatório.

CLÁUSULA QUINTA – DOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS

O valor correspondente às ações executadas, o detalhamento da respectiva previsão orçamentária e o cronograma das descentralizações constam do Plano de Trabalho anexo a este TERMO.

CLÁUSULA SEXTA – DA CONFIDENCIALIDADE

Todos os documentos utilizados em decorrência do presente instrumento, bem como todas as informações que digam respeito, direta ou indiretamente, ao objeto do presente TERMO, deverão ser tratadas com o mais absoluto sigilo e a mais rigorosa confidencialidade, de modo a evitar, por qualquer meio ou forma, o seu conhecimento, a qualquer tempo, por terceiros.

As informações confidenciais somente poderão ser divulgadas a terceiros após prévia e expressa autorização por escrito da outra parte, sob pena de arcar a parte infratora com as perdas e danos resultantes da divulgação indevida.

CLÁUSULA SÉTIMA – DA VIGÊNCIA

Este TERMO terá vigência de 12 (doze) meses, a contar de sua assinatura, podendo ser prorrogado até o limite de 60 (sessenta) meses.

CLÁUSULA OITAVA – DA ALTERAÇÃO E DA DENÚNCIA

O presente TERMO poderá ser alterado a qualquer tempo, mediante termo aditivo, e denunciado de comum acordo entre os partícipes, ou unilateralmente, mediante notificação por escrito.

CLÁUSULA NONA – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Aplicam-se à execução deste TERMO as disposições do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado pelo Decreto n° 8.180, de 30 de dezembro de 2013, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, e, no que couber, as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CLÁUSULA DÉCIMA – DOS CASOS OMISSOS

Os casos omissos serão resolvidos de comum acordo pelos partícipes, ouvidos os setores de que trata a Cláusula Quarta, responsáveis pela execução e fiscalização do presente instrumento.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DO FORO

As questões decorrentes da execução deste instrumento, que não puderem ser dirimidas administrativamente, serão processadas e julgadas na Justiça Federal, no Foro da cidade de Brasília, Seção Judiciária do Distrito Federal, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja, salvo nos casos previstos no art. 102, inciso I, alínea "d", da Constituição Federal.

E por estarem ajustados, os partícipes firmam o presente Instrumento em 02 (duas) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas.

Brasília-DF, de de 2018.

MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FRANCISCO GAETANI
PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TESTEMUNHAS

Nome: _____

CPF: _____

Assinatura: _____

Nome: _____

CPF: _____

Assinatura: _____

ANEXO

PLANO DE TRABALHO

1. DESCRIÇÃO DA AÇÃO E JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DE EXECUÇÃO

O escopo desta proposta parte do entendimento de que os governos são cada vez mais demandados a oferecer melhores resultados à sociedade, ao mesmo tempo em que devem gerir a complexidade de questões sociais, econômicas e ambientais. Muitas práticas e processos tradicionais não estão adequados a um ecossistema cada vez mais acelerado, interconectado e digital, no qual as expectativas dos cidadãos sobre o papel e a capacidade de resposta do governo mudaram. Por isso, reconhece-se que existe uma necessidade contínua de inovação para responder às demandas dos cidadãos, às pressões governamentais e à atuação das organizações do setor público. Diversos governos inovaram - apresentando novas políticas, programas e serviços e trabalharam para apoiar inovações. No entanto, os sistemas de inovação são dinâmicos, evoluem ao longo do tempo.

O serviço público brasileiro caracteriza-se por uma estrutura de decisão altamente fragmentada, com ministérios independentes e mecanismos de coordenação centrais limitados; forte cultura administrativa baseada na submissão e conformidade; e alto grau de formalização e controle. Apesar dos esforços para criar um ambiente que recompensa o pensamento inovador e incentive novos modos de atuação (por exemplo, laboratório GNova e Rede InovaGov), essas iniciativas ainda não produziram o efeito sistêmico esperado e nem geraram um debate sobre o papel de inovação na condução de mudanças no setor público.

A Escola Nacional da Administração Pública (Enap), fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, é uma escola de governo do Poder Executivo Federal. Conforme dispõe o art. 1º de seu Estatuto, aprovado na forma do Anexo I do Decreto nº 8.902, de 10 de novembro de 2016, a Enap tem por finalidade promover, elaborar e executar programas de capacitação de recursos humanos para a Administração Pública Federal, visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos, e tem como atividades preponderantes:

a. elaborar e executar programas de formação inicial, de aperfeiçoamento de carreiras, de desenvolvimento técnico gerencial e de capacitação permanente de agentes públicos;

b. **identificar, produzir e difundir inovação e conhecimento sobre administração pública e gestão de políticas públicas;**

c. fomentar e desenvolver pesquisa nas áreas de administração pública e gestão de políticas públicas;

d. planejar, supervisionar e orientar processos de recrutamento e de seleção de pessoal para preenchimento de cargos e funções da administração pública federal;

e. prestar assessoria técnica quanto à elaboração de estratégias e projetos de desenvolvimento institucional, à formulação, à implementação e à avaliação de políticas públicas, na área de atuação da Enap;

f. desenvolver e manter programas e projetos de cooperação nacional e internacional destinados a suas finalidades institucionais;

g. coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme o disposto no parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006;

h. apoiar e promover programas de capacitação destinados à habilitação de servidores para o exercício das Funções Comissionadas do Poder Executivo FCPE e para a ocupação de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores DAS; e

i. instituir e coordenar o Sistema de Escolas de Governo da União, nos termos do inciso XIII do caput do art. 3º do Decreto nº 5.707, de 2006.

Vale destacar que a Enap poderá executar as atividades previstas no seu estatuto para atender a demandas de outros entes federados e de entidades paraestatais, sem prejuízo do atendimento de sua finalidade básica. Nesse sentido, para cumprir sua missão institucional, a Enap poderá celebrar contratos, convênios, acordos ou ajustes com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.

Considerando suas competências, estrutura e espaço oferecido, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Secretaria de Gestão (SEGES), e a ENAP acordaram a formalização de um Termo de Execução Descentralizada, para que essa, em contrapartida, promova um diálogo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a realização de estudo e avaliação do sistema de inovação do setor público brasileiro, baseando-se em evidências e recomendações adaptadas à realidade brasileira.

A proposta se justifica pelo fato de que a cooperação com uma instituição de ensino e pesquisa, que possui plena competência para expandir o apoio e conta com parcerias com outras instituições, primando pelo embasamento teórico, científico e prático dos processos e metodologias de estudo, produzirá resultados altamente relevantes ao contexto da temática da inovação no setor público do Brasil.

DA PARTICIPAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, organização internacional composta por 35 países com o objetivo de promover políticas que visem o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de pessoas por todo o mundo, conduzirá o Review por meio do seu Departamento de Reforma do Setor Público.

Entre as várias organizações que atuam e influenciam a realidade dos Estados, empresas e organizações internacionais, a OCDE representa uma das maiores em termos numéricos. Cerca de 200 comitês, grupos de trabalho e forças tarefa recebem mais de 40.000 funcionários de governo, membros da sociedade civil, instituições de pesquisa e representantes do setor privado em mais de 2.000 reuniões anuais. Seu Secretariado, composto por 2.500 funcionários, administra um orçamento de mais de 342 milhões de euros.

Em relação à inovação do setor público, a OCDE está fortemente comprometida com a pesquisa e o compartilhamento de experiências sobre o tema em vários países. Foi desenvolvido, no âmbito da Organização, o Observatório da Inovação do Setor Público (OPSI), que coleta e analisa informações e experiências de inovação do setor público ao redor do mundo, a fim de fornecer conselhos práticos aos países sobre como impulsionar a inovação.

O OPSI fornece um lugar para compartilhar, discutir e co-criar soluções que funcionam. Sua plataforma on-line é um ambiente onde os usuários interessados na inovação do setor público podem: acessar informações sobre inovações, compartilhar suas experiências e colaborar com outros usuários.

A participação da OCDE na execução do *Review* agrega experiência e confiabilidade aos métodos que serão aplicados. Além disso, o conhecimento de que dispõe sobre as experiências em inovação no setor público em diversos países contribuirão para tornar o estudo mais rico e esclarecedor quanto aos desafios e oportunidades que se apresentam e quanto às recomendações de ações que podem ser realizadas no Brasil.

2. CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO PROPOSTO

O projeto em questão consiste na realização de estudo sobre o sistema de inovação do setor público do Brasil e sua capacidade de identificar, testar, aplicar, incorporar e aprender com abordagens inovadoras que atendam às necessidades cidadãos e do governo brasileiro. As atividades do projeto estão organizadas conforme especificado no item 5 – CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO.

3. RESULTADOS ESPERADOS

Diante de todo o exposto, em observância ao inciso II do art. 12-A do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, a realização das referidas atividades pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) trará benefício para a Administração Pública, uma vez que a celebração do Termo de Execução Descentralizada (TED) viabilizará uma avaliação do estado atual do sistema de inovação do setor público, a fim de auxiliar a definição de áreas prioritárias de ação para o governo brasileiro, além de fornecer recomendações sobre como intervir para a consolidação e fortalecimento de abordagens inovadoras visando às necessidades dos cidadãos e do governo.

4. ORÇAMENTO

O custo total estimado da realização deste Review, cujo resultado final será um Relatório sobre o Sistema de Inovação do Setor Público do Brasil, é de € **292.000**,00 (duzentos e noventa e dois mil euros), o que, 05/06/2018 (EUR 1 = R$ 4,40, Banco Central), o montante total corresponde a R$ 1.284.800,00 (Um milhão, duzentos e oitenta e quatro mil e oitocentos reais). Desses, € 200.000,00 (duzentos mil euros), serão descentralizados do MP para a Enap, totalizando um aporte de R$ R$ 1.039.000,00 (Um milhão e trinta e nove mil reais). A quantia referente aos € 50.000,00 (cinquenta mil euros) restantes, o que, na mesma cotação, resultam em R$ 220.000,00 (duzentos e vinte mil reais), serão descentralizados à Enap por outros parceiros no Projeto. Dentre estes, o **Tribunal de Contas da União (TCU) arcará com R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).** Importante destacar que tendo em vista o fato de a OCDE receber em moeda estrangeira, o orçamento total do projeto está sujeito a variações cambiais que deverão ser equalizadas oportunamente pelos parceiros ou pela própria ENAP em termos próprios.

5. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

O cronograma estimado é apresentado a seguir, considerando o início das atividades em 17/05/2018.

Quadro 1 - Atividades e Respectivos Prazos de Execução

Fase	Prazo	Marcos e Entregas
Início	Maio 2018	Acordo elaborado e nomeação de um coordenador local do projeto e dos participantes da equipe local.
Descobertas iniciais e seleção de *Peer Reviewers*	Maio 2018	Fornecimento de documentação relevante pelo Ministério do Planejamento; seleção de revisores por parte da OCDE.
Pesquisa e Mapeamento iniciais	Maio 2018	Pesquisa e entrevistas iniciais
Primeira Missão	Maio 2018	Primeira grande rodada de entrevistas
Análises Preliminares	Maio-Junho 2018	Identificação de questões-chave, pressupostos; compartilhamento de documentos preliminares em junho.
Segunda Missão	Setembro 2018	Missão de acompanhamento da OCDE para realizar novas entrevistas e pesquisa de estudos de caso, e discutir análise preliminar.
Esboço	Setembro-Outubro 2018	Rascunho do Relatório será compartilhado com o Ministério do Planejamento para informação e discussão.
Terceira Missão	Novembro 2018	Missão de acompanhamento da OCDE para realizar oficinas com grupos focais para validar os resultados; compartilhamento de descobertas e possíveis intervenções com o grupo formado pelos principais atores do sistema de inovação.
Relatório final e entrega	Dezembro 2018	Finalização e entrega do relatório ao Ministério do Planejamento. Desenvolvimento compartilhado de estratégias de comunicação para publicação e divulgação do Relatório. Possível missão final da OCDE para o lançamento do relatório. Publicação final como relatório da OCDE em janeiro/fevereiro de 2019.

Os produtos, por sua vez, podem ser resumidos, como expectativa, segundo o Quadro 2, abaixo. O prazo de cada atividade (e, por consequência, o prazo de entrega de cada produto) e o prazo total do contrato estabelecidos no Plano de Trabalho poderão sofrer alterações em função de reuniões periódicas de avaliação a serem realizadas.

Quadro 2 - Produtos e prazos de entrega (estimativa)

Produto	Prazo de entrega (estimativa)
Versão preliminar do relatório sobre o sistema de inovação	Outubro/2018
Relatório "Review de Inovação do Setor Público do Brasil"	Dezembro/2018
Eventos de divulgação no final do trabalho (lançamento do Relatório)	Dezembro/2018
Publicação final como Relatório da OCDE	Janeiro - Fevereiro/2019

6. CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

A descentralização do crédito deverá ser efetivada para a 114702/ 11401 – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em uma parcela, considerando-se os elementos de despesa e cronograma a seguir:

Elemento de despesa	Valor R$
3.3.91.39	R$ 150.000,00
Total	R$ 150.000,00

Mês de desembolso	**Valor do desembolso**
Setembro/2018	150.000,00

II - Resumo geral por elemento de despesa

Resumo geral por elemento de despesa	**Valor Total (R$)**
3.3.91.39	R$ 150.000,00
Total	R$ 150.000,00

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Registro que, na tarde de ontem, no Gabinete desta Presidência, o TCU recebeu a visita do futuro Ministro da Economia, Sr. Paulo Guedes, oportunidade em foram abordados diversos assuntos ligados à Administração Pública, à atuação desta Casa e às linhas de ação do próximo governo.

Na ocasião, as autoridades desta Casa teceram considerações acerca de pontos relevantes para o bom desempenho do novo Governo, além de informarem diversas deliberações que constituem profunda análise da administração e do governo.

Ademais, foram ofertadas ao futuro Ministro diversas publicações, a exemplo do "Referencial de Combate a fraude e Corrupção" e do "Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República – exercício de 2017".

No Evento, também estiveram presentes: os Ministros José Mucio Monteiro, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Auguto Nardes, Aroldo Cedraz, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo; os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira; Secretários-Gerais e alguns servidores desta Corte; e outras personalidades que vieram acompanhando o Futuro Ministro, tais como: os próximos Presidentes Banco do Brasil, Rubem Novaes, da Caixa Econômica Federal, Pedro Guimarães, e da Petrobras, Roberto Castello Branco; bem como o Secretário da Fazenda do Ministério da Economia, Waldery Rodrigues Júnior.

Vale consignar que, durante a reunião, o Sr. Paulo Guedes, expressou gandes elogios à atuação deste Tribunal, ressaltando a qualidade e a diversidade das atividades do TCU. Ainda ficou acordada a realização de novos encontros entre a equipe técnica desta Corte e a de transição de governo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO

Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro que este Tribunal sediou ontem, 27/11, no Auditório Ministro Pereira Lira, o Seminário "Fortalecendo a transparência no BNDES: contribuições da sociedade e cooperação técnica com o TCU".

O referido Evento teve como objetivos:

1) assinar acordo de cooperação técnica com a finalidade de disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos, informações e bases de dados entre as duas instituições; e

2) apresentar as contribuições recebidas pelo BNDES no âmbito de audiência pública, aberta no dia 21 mês de agosto, sobre ampliação de transparência nas operações do Banco.

A solenidade de abertura, da qual fiz parte, foi presidida pelo Presidente do BNDES, Dyogo Oliveira, e contou também com a participação do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti e do Diretor de Compliance daquele Banco, Marcelo Freitas.

Na minha participação, destaquei algumas das fiscalizações e iniciativas desta Casa que contribuíram para as melhorias implementadas pelo BNDES na área da transparência, bem como ressaltei a importância desse princípio tão indispensável para o bom desempenho de toda Administração Pública em favor da sociedade.

Informo que a íntegra do meu pronunciamento consta da ata desta Sessão, bem como a manifestação proferida pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, juntamente com o texto desta Comunicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

Seminário: "Fortalecendo a transparência no BNDES: contribuições da sociedade e cooperação técnica com o TCU.
Local: Auditório Ministro Pereira Lira
Dia: 27/11/2018, às 9h30
Fala do Presidente Ministro Raimundo Carreiro

Senhoras e senhores,

É com grande satisfação que cumprimento todos aqui presentes, dou-lhes as boas vindas e participo da abertura deste Seminário sobre a transparência no BNDES.

Inicialmente, vale salientar que, em face dos inúmeros acontecimentos pelos quais o Brasil tem passado, aumentou, consideravelmente, a responsabilidade de atuação dos agentes públicos que, além de exercerem suas funções dentro dos princípios administrativos, precisam buscar meios para garantir a aplicação da ética e da eficiência na Administração Pública em benefício da população.

É de conhecimento geral que o Tribunal de Contas da União tem a missão de aprimorar, por meio do controle externo, a Administração Pública em favor da sociedade.

Assim, especificamente em relação ao tema do presente Encontro, destaco as seguintes fiscalizações dentre os trabalhos realizados por esta Casa no BNDES.

Na área de Operações de exportação o TCU procedeu à análise da sistemática de concessão de créditos e respectivos custos nos financiamentos do banco às empresas brasileiras para prestação de serviços de engenharia no exterior.

Por meio do Acórdão 1.026/2009 – Plenário (Relator: Ministro Marcos Vilaça) o Tribunal fez determinações com vistas ao incremento da organização e transparência em seus procedimentos.

Já no ano seguinte, mediante o Acórdão 1.210/2010 – Plenário (Relator: Ministro José Múcio Monteiro), esta Corte atestou o cumprimento das referidas determinações, pelo BNDES, que implicaram em melhorias implantadas pelo Banco em suas rotinas.

Ressalto, também, que desde 2014 o Tribunal, no âmbito do TC 007.481/2014-4 (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), vem realizando fiscalização com o intuito de **incrementar a transparência das informações do BNDES**, de maneira a ampliar a divulgação à sociedade de dados das operações financeiras da Instituição, por intermédio de sítio eletrônico institucional do banco.

A propósito, esta Casa desenvolveu trabalho de tratamento na base de dados dos sistemas operacionais do BNDES, disponibilizada ao Tribunal em abril de 2016, abrangendo todas as operações realizadas pelo banco, do exercício de 2000 até aquele momento, o que resultou na elaboração, pelo próprio TCU, de um painel de dados, que simplifica e, assim, facilita sobremaneira a execução de consultas sobre as mais diversas transações financeiras realizadas pelo banco.

No decorrer da execução dos trabalhos de finalização do aludido painel pela equipe do TCU, o BNDES desenvolveu, em paralelo, o seu portal da transparência. No entanto, verificou-se a existência de divergência entre as informações contidas nos instrumentos utilizados pelo TCU e pelo BNDES.

Para sanar a questão, após reunião entre as instituições para apresentação do painel construído pelo TCU, o BNDES se prontificou a estabelecer parceira com esta Corte de Contas para disponibilização, no próprio sítio eletrônico do banco, de um painel unificado, agregando todas as informações adicionais constantes do painel construído pelo Tribunal à ferramenta de transparência em desenvolvimento no banco.

Na ocasião, foi acordado que seria realizada audiência pública com especialistas e representantes da sociedade civil, entre outros atores, com a finalidade de receber contribuições para o incremento das informações do banco que seriam disponibilizadas ao público, de forma a propiciar uma aderência entre os anseios da sociedade e os dados contidos no portal da transparência do BNDES.

Na referida audiência, ocorrida em 21/8/2018, foi apresentado o painel de dados do BNDES até então existente em seu portal na internet e foram colhidas sugestões para seu aperfeiçoamento.

O BNDES comprometeu-se a efetuar os ajustes no seu portal da transparência, tanto os propostos no aludido evento como os recebidos posteriormente pela internet. O resultado final dessas providências, fruto do trabalho de parceria entre o TCU e o banco, será apresentado à sociedade neste seminário.

Não obstante os resultados já alcançados, ainda temos um caminho longo a percorrer. A transparência é um dos pilares de uma sociedade democrática e um importante instrumento de controle social. A soma de esforços é a forma mais eficaz de promovermos as mudanças política, econômica e social que o Brasil carece e merece.

Para finalizar, agradeço a presença de todos e aproveito para deixar consignado o entusiasmo e a esperança, que carrego como Presidente do TCU e como cidadão, de ter um futuro melhor para o nosso País.

Que em 2019 possamos estar aqui com resultados ainda maiores e melhores.

Muito obrigado!

Seminário: “Fortalecendo a transparência no BNDES: contribuições da sociedade e cooperação técnica com o TCU.

Local: Auditório Ministro Pereira Lira

Dia: 27/11/2018

Fala do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Cumprimentos,

A responsabilidade dos ministros do Tribunal, em relação a processos e unidades jurisdicionadas, é, nos termos regimentais, redistribuída a cada dois anos. Durante o biênio 2013/14, coube a mim relatar os processos relacionados ao BNDES.

Nos contatos iniciais que mantive com a unidade técnica encarregada de instruir os processos do Banco, a primeira impressão que me foi passada foi a de que o TCU conhecia pouco o BNDES, especialmente as operações que realizava.

As informações que obtive deram conta que o TCU não tinha acesso a grande parte dos dados das operações financeiras, sob o argumento do Banco de serem protegidas por sigilo bancário e empresarial.

À época, essa falta de transparência, na prática, inibia significativamente a atuação fiscalizadora do TCU sobre a forma como o banco aplicava os recursos colocados à sua disposição, o que não condizia com sua condição de banco público aplicando recursos públicos.

Além disso, era de conhecimento que o governo aportava altos volumes de recursos do Tesouro Nacional ao BNDES, da ordem de R$ 500 milhões, com objetivo de incrementar suas ações.

Ocorreu ainda que, durante esse biênio, esta Corte de Contas foi bastante demandada em relação ao BNDES. Comissões do Congresso Nacional solicitaram auditorias e informações, a imprensa noticiou sistematicamente indícios de possíveis irregularidades, as análises de risco elaboradas pelas secretarias técnicas indicaram que o nível de conhecimento sobre o BNDES e suas operações necessitava ser elevado e, para tanto, o remédio era produzir mais transparência.

Assim, em paralelo ao desenvolvimento de trabalhos específicos, determinei que a SecexEstataisRJ iniciasse um trabalho de auditoria no BNDES, cujo resultado deveria demonstrar o destino dado pelo Banco aos recursos colocados à sua disposição naqueles anos.

O que incluiria tomar conhecimento, entre outros aspectos, das linhas de crédito disponíveis para atendimento das demandas, dos montantes de recursos liberados nas diversas linhas de crédito, dos destinatários desses recursos, das finalidades das concessões dos financiamentos, e assim por diante.

Em resumo, o objetivo do trabalho seria o de propiciar ao TCU e à sociedade brasileira uma visão histórica das operações do banco.

Costumo imprimir, em todos os trabalhos dos quais sou relator, uma exigência que considero essencial em qualquer trabalho desenvolvido pela Corte de Contas, qual seja, fazer com que, ao final, a sociedade brasileira tenha acesso completo e compreensível às informações sobre os resultados do trabalho e sobre a administração pública brasileira. Afinal, esse é o maior mister da Corte de Contas, informar a sociedade como estão sendo usados os recursos que dela provêm.

Assim, tornou-se também objetivo do referido trabalho sobre as operações do BNDES o desvelamento das operações do Banco, o que pode ser resumido em tornar disponível à sociedade brasileira o máximo de informações possível sobre elas, resguardando-se apenas aquele mínimo efetivamente necessário em virtude do sigilo bancário e empresarial.

Durante o referido biênio, e em todos os trabalhos relacionados ao BNDES que eu então relatava, deparei-me com o mesmo grave problema: a negativa de acesso, do Banco, a informações por ele classificadas como sigilosas, que, naquele momento, abrangiam quase todos os dados relacionados às operações financeiras.

Meu entendimento sobre a matéria divergia diametralmente daquele do Banco. Eu não questionava a incidência e a necessidade do sigilo bancário e empresarial, mas discordava de que, no âmbito de uma instituição bancária pública que gere recursos públicos, ele fosse tão amplo.

Discordava também de que tal sigilo pudesse ser oposto ao Tribunal de Contas, em razão de seus deveres constitucionais de controle.

Muitas foram as longas, desgastantes e infrutíferas reuniões, minhas e, principalmente, dos servidores do TCU, com dirigentes e técnicos do BNDES, na intenção de solucionar o impasse. Foram tempos muito difíceis.

Ocorreu que, em um dos processos específicos, e frente a resistência, minha como relator e do Plenário de ministros, em aceitar a interpretação do banco sobre as restrições de acesso desta Corte às informações operacionais, o BNDES, ao ser demandado para disponibilizar informações, elevou o deslinde da questão à deliberação do Supremo Tribunal Federal – STF.

Como resultado, o STF, em 2015, em decisão unânime, asseriu que o sigilo fiscal e empresarial relativo às operações finalísticas de instituições financeiras públicas não poderia ser oposto à Corte de Contas, a quem o dever de resguarda-las se transferiria.

Iniciou-se, a partir daí, uma nova e mais produtiva relação deste Tribunal com o BNDES.

Para a consecução do trabalho que hoje é apresentado à sociedade brasileira, foi realizado um grande esforço institucional de ambas as partes.

De início, o TCU solicitou, obteve e transferiu cópia integral do banco de dados operacional do Banco para seu datacenter.

Foi necessário que os técnicos desta Corte estudassem e compreendessem toda estrutura de dados relativa a cada tipo de operações, assim como as próprias operações, suas finalidades e público específicos, e sua inserção nos objetivos do Banco.

Além disso toda uma infraestrutura foi criada internamente para preservar a segurança e o sigilo dos dados internalizados.

Para poder disponibilizar essa informação de forma amigável, de modo a dar a esse conjunto de dados a mais ampla divulgação, os técnicos desta Corte iniciaram a elaboração de uma ferramenta de TI, conhecida como painel de informações ou, no caso, painel de transparência.

É um painel, muito semelhante ao que hoje será apresentado pelo BNDES, a partir do qual as informações consideradas não-sigilosas são acessadas e pesquisadas na rede mundial de computadores.

Após a conclusão do seu painel, o TCU propôs e o BNDES aceitou a parceria para disponibilizar o painel de transparência à sociedade com o mínimo de restrições em razão do sigilo.

Foi assim que, somados os esforços do TCU e do BNDES, restou elaborado o painel que hoje será apresentado e já disponível ao público.

Na forma como será aqui rapidamente demonstrado, o painel se torna verdadeiro portal de acesso às informações operacionais do Banco, no qual a quase totalidade dos dados relativos as operações encontram-se disponíveis de forma bastante amigável.

Uma vez que o mesmo será apresentado, não o descreverei e encerro aqui esse breve histórico.

Mas há outros aspectos que precisam ser ressaltados nesse momento.

Entendo que tornar acessíveis informações relativas a operações realizadas por órgãos e entidades públicas é um primeiro, relevante e necessário passo para conferir transparência à administração pública, mas não o suficiente.

Transparência não deve ser confundida com disponibilização pública de informações. Ela é bem mais abrangente que isso.

Transparência implica o uso da informação disponibilizada para esclarecer, clarificar, aclarar, desvendar à sociedade a atuação da instituição pública, sob a ótica da legalidade, legitimidade, eficiência e eficácia de seus resultados, tanto em situações passadas e presentes quanto futuras.

É necessário que a atuação dessas instituições seja analisada em sua dinâmica e, especialmente, em seus resultados e benefícios para o país, e não apenas em seus dados estáticos representativos do estado final de uma determinada atuação.

Por isso, a transparência plena das atividades do BNDES deve necessariamente abranger o aclaramento das atividades do Banco realizadas no passado recente em que as informações não eram disponíveis para análise dos órgãos de controle e da sociedade.

Darei dois exemplos de análises realizadas pelo TCU extraídas daqueles processos específicos aos quais me referi no início.

Primeiro, o Congresso Nacional solicitou ao TCU que realizasse uma auditoria nos financiamentos concedidos pelo BNDES ao Grupo JBS, da magnitude de R$ 10 bilhões.

Os resultados intermediários de tal auditoria já são públicos, e, portanto, posso a eles me referir.

A partir das informações finalmente obtidas após a deliberação do STF, a auditoria do TCU identificou conjunto de graves indícios de irregularidades nessas operações, como favorecimentos indevidos ao Grupo JBS e desvio de finalidade de recursos em grande monta.

Esses indícios ainda estão sendo apurados e o mister da transparência está a exigir o seu deslinde.

A auditoria identificou também a ausência de avaliação dos resultados obtidos com a operação.

Não se elucidou qual o impacto dos financiamentos no mercado brasileiro ou internacional de proteína animal.

Não se aclarou qual o impacto dessa operação na geração de emprego e renda no mercado brasileiro.

Não se esclareceu, por exemplo, se o Brasil, após a realização da operação, aumentou, ou não, sua participação no respectivo mercado internacional.

O compromisso com a transparência exige resposta a esses questionamentos.

Em momento posterior, análises de riscos elaboradas pelo Tribunal conduziram à realização de enorme trabalho de auditoria nas operações de financiamento a obras no exterior. Apesar de ainda não haver deliberações definitivas e porque o resultado intermediário de um dos processos já é público, posso referi-lo.

No caso, identificou-se gravíssimos indícios de irregularidades, com a possibilidade de favorecimentos indevidos e ideológicos e o desvio de finalidade bilionário de recursos públicos, os quais estão em apuração.

Do mesmo modo, não se encontrou até então avaliação dos benefícios obtidos ou prejuízos sofridos pelo Brasil nessas operações.

O respeito à transparência também exige respostas adequadas a esses questionamentos, que podem ser dadas pelos órgãos de controle, pelo próprio Banco ou pela sociedade.

A mera disponibilização dos dados, portanto, apesar de relevante, não é suficiente para produzir transparência, apenas faculta análise e avaliação necessária para produzi-la.

Somente a análise detida, técnica e imparcial pode apurar e clarificar essas situações, e outras que surgirem, perante o próprio Banco, os órgãos de controle e à sociedade.

Tais esclarecimentos são essenciais para que o BNDES alcance plenamente a transparência pública desejada.

É sabido Banco vem promovendo também suas próprias análises e vem adotando medidas corretivas onde o caso.

Nunca é demais relembrar que a transparência, objeto desse seminário, é essencial às instituições públicas, pois, entre outras consequências: (i) inibe eventuais ocorrências de irregularidades na gestão; (ii) permite o controle social e, portanto, o acompanhamento da população e da sociedade civil organizada sobre as ações realizadas; (iii) possibilita o debate e a avaliação fundamentada da legalidade, eficiência e efetividade das ações institucionais; e (iv) contribui para o aprimoramento das instituições, no presente caso o BNDES, e da democracia brasileira;

Por fim, quero dizer que transparência deve ser objetivo permanente a ser buscado, pelas instituições públicas, pelos órgãos de controle e pela sociedade e não se encontra apenas na publicidade dada às informações.

Dito isso, eu gostaria de deixar aqui meu reconhecimento a àquelas pessoas sem as quais o resultado hoje aqui apresentado não teria sido possível.

Em primeiro lugar, à equipe de técnicos deste Tribunal, que, com grande empenho pessoal e profissional, desincumbiu-se com excelência da difícil tarefa que lhe foi atribuída.

Do mesmo modo, é de reconhecer o esforço dos técnicos do BNDES que, ao longo do caminho, trabalharam a par da equipe desta Corte para que esse resultado fosse possível.

Especialmente a esses, mas também a todos os demais envolvidos, parabéns pelo excelente trabalho realizado.

Muito obrigado!

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, nesta semana, está sendo realizada, no Instituto Serzedello Corrêa (ISC), a 4ª Semana de Inovação em Gestão Pública.

O evento, de caráter anual, tem como objetivo fomentar a cultura de inovação governamental e promover a participação social, ampliando o conhecimento e a compreensão sobre práticas e ações inovadoras para a melhoria da gestão.

Destaco, entre as muitas programações do Encontro, o lançamento da Rede Nacional de Governo Digital (Rede Gov.Br), ocorrido na tarde da segunda-feira (26/11), com a assinatura do respectivo Decreto pelo Exmo. Presidente da República, Sr. Michel Temer.

A mesa de abertura dessa solenidade foi composta, além do Presidente da República, por mim, pelo Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Sr. Esteves Colnago, pelo Ministro de Minas e Energia, Moreira Franco, e pelo Ministro-Substituto da Secretaria de Governo da Presidência da República, Carlos Henrique Sobral.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro que, na manhã de ontem, estive no Ministério da Educação para participar do evento "Transparência, Participação Social e Controle de Gastos: Ações Inovadoras do PNAE", realizado pelo MEC em parceria com o FNDE.

O objetivo do aludido Encontro foi o lançamento de um conjunto de ações de transparência, participação e controle no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Trata-se dos aplicativos "Pnae Monitora" e "e-Pnae", bem como do Painel de Preços Praticados e Cartilha de Orientações sobre os procedimentos operacionais para realização da pesquisa de preços.

A solenidade de abertura, da qual fiz parte, foi presidida pelo Ministro da Educação, Rossieli Soares, e contou também com a participação do Secretário Executivo da Educação, Henrique Sartori de Almeida Prado, do Presidente do FNDE, Silvio Pinheiro, e da Subprocuradora-Geral da República Elizeta Ramos.

No meu pronunciamento, destaquei a importância da modernização de um programa universal como o PNAE e mencionei o lançamento de mais uma edição da cartilha para os Conselheiros do PNAE como uma das minhas ações à frente desta Casa para auxiliar os trabalhos desses profissionais.

Além disso, diante do lançamento do painel de preços para apoiar os gestores municipais e estaduais no processo de aquisição de gêneros alimentícios, aproveitei o ensejo para apresentar ao FNDE sugestão de alteração na Resolução 18, de 26 de setembro de 2018, para que passe a constar

desse normativo a obrigatoriedade de que as entidades executoras do PNAE comprovem, nos autos de cada processo licitatório aberto para aquisição de alimentos, para efeito da estimativa da contratação e da própria aquisição, a consulta prévia ao aludido Painel de Preços do FNDE, bem como nos demais bancos de dados disponibilizados pela Autarquia como parâmetros para os preços praticados no mercado.

Informo que a íntegra do meu pronunciamento consta da ata desta Sessão, juntamente com o texto desta Comunicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

Evento: Transparência, Participação Social e Controle de Gastos: Ações Inovadoras do PNAE.
Local: auditório do MEC
Dia 27/11/2017, às 10 h
Fala do Presidente do TCU, Ministro Raimundo Carreiro.

Senhoras e senhores.

Bom dia!

Inicialmente, registro minha satisfação em participar deste encontro, promovido pelo FNDE, com a finalidade de abordar tema de extrema relevância para a educação brasileira, que é a alimentação escolar.

Todos, aqui, sabem que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) assiste milhões de crianças e jovens nas escolas públicas do nosso País, proporcionando refeições que garantem nutrição básica diária aos estudantes, que é condição indispensável para a aprendizagem.

Na qualidade de representante de um órgão de controle, não posso deixar de enaltecer a abordagem do evento ao tratar da Transparência, da Participação Social e do Controle de Gastos e suas respectivas inovações no âmbito do PNAE.

Desse modo, aproveito para fazer um registro duplo de congratulações ao FNDE: o primeiro, pela comemoração dos 50 anos de criação dessa Instituição, completados neste mês de novembro; e o segundo, pelo lançamento do Cartão PNAE – ocorrido no último dia 21/11, justamente na solenidade de celebração do jubileu de ouro da autarquia –, o qual, certamente, contribuirá em muito com a transparência e o controle de gastos no referido programa.

Na minha atuação no TCU, tanto como relator quanto na minha gestão à frente desta Casa, sempre tive um olhar especial para a educação nos seus diversos níveis. Em virtude das consequências impostas pelo PNAE, caso não seja executado adequadamente, posso afirmar que esse é, sem dúvida, um dos programas prioritários nas minhas reflexões e ações.

Importa frisar que a ausência de merenda escolar pode acarretar a carência nutritiva dos estudantes e resultar, portanto, na falta de concentração e de prontidão para os estudos.

Diante disso, uma das minhas ações à frente da Presidência do Tribunal foi lançar, no Congresso Nacional, mais uma edição da Cartilha para Conselheiros do PNAE, com orientação àqueles que trabalham diretamente no controle social do programa e que merecem todo apoio para o desenvolvimento adequado das respectivas atribuições.

Essa Cartilha, cuja publicação foi realizada em total parceria com o FNDE, além das orientações impressas no documento, possibilitou a capacitação dos conselheiros do PNAE em todo Brasil.

Vale ressaltar o empenho do TCU em buscar alternativas para que o trabalho desses conselheiros seja realizado com o valioso auxílio da tecnologia.

Nesse sentido, foi realizado projeto piloto com a UnB – iniciativa compartilhada também com o FNDE –, para que alunos do curso de engenharia de software, desenvolvessem aplicativos para dispositivos móveis, no intuito de auxiliar os conselheiros do PNAE no planejamento, na execução e no envio de relatórios ao gestor do Programa.

A propósito, com o objetivo de subsidiar os gestores com informações mais simples e tempestivas sobre a operação e o efeito do programa, o FNDE criou dois aplicativos: o "PNAE Monitora" e o "e-Pnae".

Com referência ao controle social do Programa promovido pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), ou pelos pais dos alunos – que deveriam ter uma participação mais efetiva no ambiente escolar e no acompanhamento dos estudantes–, considero essencial a transparência das informações na execução do PNAE.

Por exemplo: na escola, com a divulgação de compras e cardápios para a comunidade escolar; na secretaria de educação, com a divulgação de informações sobre os processos de aquisição de alimentos, a participação de agricultores familiares e a disponibilização de notas fiscais de compras.

Entendo que a total transparência na execução do programa favorece o seu fortalecimento e acompanhamento, permitindo, assim, o melhor alcance dos seus objetivos.

Em auditoria realizada no ano passado em 10 Estados da Federação, o TCU, mediante Acordão nº 496/2018-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) constatou que há ainda grande espaço para melhorias na divulgação de informações fidedignas do programa.

Atualmente, o Tribunal – especialmente por meio de ações realizadas por sua Secretaria de Controle Externo na Educação, Cultura e Desporto – tem trabalhado para que os extratos bancários das contas vinculadas às transferências feitas pelo FNDE (o que inclui o PNAE) sejam automáticas e contenham as informações primordiais para a transparência e controle do gasto público.

Nesse contexto, diante do lançamento, nesta data, do painel de preços para apoiar os gestores municipais e estaduais no processo de aquisição de gêneros alimentícios, aproveito o ensejo para sugerir que o FNDE faça alteração na Resolução 18, de 26 de setembro de 2018, para que passe a constar desse normativo a obrigatoriedade de que as entidades executoras do PNAE comprovem, nos autos de cada processo licitatório aberto para aquisição de alimentos, para efeito da estimativa da contratação e da própria aquisição, a consulta prévia ao Painel de Preços do FNDE, bem como nos demais bancos de dados disponibilizados pela Autarquia como parâmetros para os preços praticados no mercado, na forma de minuta que encaminho nesta oportunidade à Presidência do FNDE.

Tal sugestão se justifica, na medida em que quando da edição da Resolução/FNDE 18/2018, o painel de preços ora lançado não se encontrava operacional.

Para finalizar, ao agradecer a oportunidade de participar deste acontecimento, desejo que o PNAE continue sendo aperfeiçoado em todas as dimensões de modo a perpetuar o alcance de seus objetivos.

Muito Obrigado!

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO DE DELIBERATIVO

RESOLUÇÃO Nº XX, DE XX DE XXXXXXX DE 2018

Dispõe sobre procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de alimentos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, nos termos da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

O **PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 7º, § 1º, da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, os arts. 4º, § 2º, e 14 do Anexo I do Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, e os arts. 3º, inciso I, alíneas "a" e "b"; 5º, **caput**; e 6º, inciso VI, do Anexo da Resolução nº 31, de 30 de setembro de 2003, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação,

CONSIDERANDO:

O que consta do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais atos normativos federais pertinentes;

A necessidade de garantir ampla publicidade às compras de alimentos realizadas por gestores no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e

Que a definição de regras e diretrizes para pesquisa de preço é instrumento que busca auxiliar, no âmbito das competências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, os gestores municipais e estaduais no processo de compras, para que se possa garantir a disponibilidade orçamentária e dar subsídios ao julgamento das propostas, resolve, **ad referendum**:

Art. 1º Fica orientado que os gestores de estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais que recebem recursos financeiros de caráter suplementar para a aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, comprovem, nos autos de cada processo licitatório aberto para aquisição de alimentos, para efeito da estimativa da contratação e da própria aquisição, realização de pesquisa de preços mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (*nova redação*)

I - Painel de Preços do Programa Nacional de Alimentação Escolar, disponível no endereço eletrônico http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-painel-precos; (*incluído*)

II - Painel de Preços do Comprasnet, disponível no endereço eletrônico http://paineldeprecos.planejamento.gov.br; (*renumerado)*

III - pesquisa publicada em mídia especializada e em sítios eletrônicos especializados ou de acesso público, desde que contenha a data e a hora de acesso, especialmente (*renumerado*):

a) preços da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, disponíveis em https://www.conab.gov.br/infoagro/precos?view=default;

b) preços das Centrais Estaduais de Abastecimento - CEASAs, disponíveis em http://www.ceasa.gov.br/; e

c) outros bancos informativos oficiais de preços regionais;

IV - pesquisa com os fornecedores que atuem no ramo do objeto licitado, preferencialmente sediados no município, mediante solicitação e identificação formal, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de cento e oitenta dias (*renumerado*).

§ 1º A utilização do parâmetro previsto no inciso IV exige a combinação de, pelo menos, mais um dos referenciais dos incisos I, II ou III, demonstrada, no processo administrativo, a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência (*nova redação para refletir a renumeração dos incisos do **caput**)*.

§ 2º A aplicação desta Resolução não impede a utilização de outros critérios ou metodologias para obtenção do preço de referência, desde que devidamente justificada pela autoridade competente e demonstrada a vantajosidade para a Administração.

§ 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados, excluindo-se os preços manifestamente inexequíveis ou os excessivamente elevados, seguindo critérios fundamentados e registrados no processo administrativo.

Art. 2º O servidor responsável pela elaboração da pesquisa de preços deverá ser identificado por nome e CPF em sistema de prestação de contas gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Art. 3º O disposto nesta Resolução não se aplica às pesquisas de preços para aquisição de alimentos por chamada pública.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ROSSIELI SOARES DA SILVA

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que foi realizado, no último dia 27 de outubro, na Sala de Conferências Ministro Bento Bulgarin, a apresentação da solução tecnológica "Instrução Assistida", desenvolvida em parceria pela STI, Adgecex, SecexTCE e Sefip, para processos de TCE e Atos de Pessoal.

Além de representantes dos gabinetes das autoridades, o evento contou com a presença de titulares da Segecex, Segepres e Secex-TCE.

O referido implemento consiste na modelagem das habilidades de construção dos pareceres técnicos feitos pelos auditores e na criação de ferramentas que gerem automaticamente a instrução, de forma muito semelhante à que seria feita manualmente. Além disso, utiliza todo o conjunto de informações disponíveis no e-TCU, com ênfase nos dados contidos no sistema específico da ação de controle ao qual o processo se refere, ou seja, sistema e-TCE para instruções de TCEs e sistema e-Pessoal para instruções de atos de pessoal.

Até o momento, já foram realizadas e encaminhadas 30 instruções de TCE, de forma assistida, aos respectivos relatores.

Ressalto que outros tipos de processos serão contemplados com a evolução do recurso "Instrução Assistida". Estima-se que no próximo ano, considerando o desenvolvimento da solução DRCau (Denúncias, Representações e Cautelares), também será possível aplicá-lo aos autos de denúncia e representação.

Por fim, registro que os benefícios alcançados com o novo sistema abrangem, além da eficiência na fase de instrução processual, a padronização dos documentos gerados, a redução de erros e o significativo incremento na qualidade do trabalho

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

Comunicação proferida pela Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

COMUNICAÇÃO DO MPTCU

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,

Gostaria de registrar meus agradecimentos a Sua Excelência, Ministro-presidente Raimundo Carreiro, pelo engajamento na viabilização do desenvolvimento da plataforma de Pesquisa Textual do Ministério Público junto ao TCU.

Trata-se de uma moderna plataforma de pesquisa, que consolida em uma mesma base de dados os entendimentos e os pareceres dos diversos procuradores que atuam neste Tribunal. Ela é um marco no desenvolvimento institucional do MPTCU, que vai possibilitar a integração, a gestão de conhecimento e facilitar o compartilhamento de informações entre os procuradores.

A plataforma de Pesquisa Textual está disponível a servidores e autoridades lotados nos gabinetes dos procuradores do Ministério Público junto ao TCU e foi desenvolvida em parceria com Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação – STI.

Comunicações proferidas pelo Ministro Aroldo Cedraz.

COMUNICAÇÃO DO MINISTRO AROLDO CEDRAZ

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público,

Comunico que fui sorteado para relatar o TC 023.183/2018-7, referente à alteração de normativos que tratam da confidencialidade em processos do TCU.

Assim sendo e em conformidade com o disposto no art. 75, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, submeto à elevada apreciação deste Plenário proposta de abertura de prazo de 8 (oito) dias para apresentação de emendas pelos Srs. Ministros e sugestões pelos Srs. Ministros-Substitutos e pela Sra. Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

Para melhor conhecimento da matéria, solicito que a Secretaria das Sessões torne disponível cópia do mencionado anteprojeto aos Gabinetes de Vossas Excelências.

RESOLUÇÃO-TCU Nº XXX, DE XX DE XX DE 2018.

Altera a Resolução-TCU nº 249, de 2 de maio de 2012, que dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas da União, e a Resolução-TCU nº 300, de 10 de outubro de 2018, que dispõe sobre o Boletim do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

considerando a necessidade de facilitar o acesso a documentos e informações em processamento no âmbito do TCU, ressalvadas as hipóteses de sigilo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, do art. 37, § 3º, inciso II, e do art. 216, § 2º, da Constituição Federal de 1988;

considerando a necessidade de observância da diretriz que estabelece a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção no âmbito da administração pública, conforme disposto no art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2012, Lei de Acesso à Informação;

considerando a importância de adoção de mecanismos que favoreçam a transparência da administração pública, em consonância com os objetivos estabelecidos no Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (TCU) para o período 2015-2021; e

considerando os estudos e os pareceres constantes do processo TC 023.183/2018-7, resolve:

Art. 1º Os parágrafos do art. 4º da Resolução-TCU nº 249, de 2 de maio de 2012, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º (...)

§1º O direito de acesso às informações produzidas ou custodias no âmbito do Tribunal será assegurado a todo e qualquer cidadão, exceto nos casos de sigilo previstos em lei, hipótese em que a informação deverá ser classificada de acordo com as regras estabelecidas na Resolução-TCU nº 294, de 18 de abril de 2018.

§2º O Presidente ou os relatores poderão determinar, a qualquer tempo, a classificação das informações, de acordo com as regras estabelecidas na Resolução-TCU nº 294, de 2018, com o objetivo de restringir, total ou parcialmente, o acesso às informações referentes a processos e matérias de sua competência, devendo apresentar justificativa e fundamento legal para tal decisão, inclusive quando entender que o acesso poderá comprometer atividades de inteligência, investigação ou fiscalização em andamento.

§ 3º Aplica-se o parágrafo anterior, para processos administrativos sem relator atribuído, cabendo a classificação, nos termos ali mencionados, à instância decisória com competência definida em ato normativo emanado no âmbito do Tribunal.

§ 4º Nos processos em que houver restrição de acesso nos termos dos §§ 2º e 3º deste artigo, a disponibilização dos documentos ou das informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo, salvo quando a manutenção do sigilo estiver prevista em lei, será assegurada após a edição do ato decisório respectivo que, no caso de processo de controle externo, será o acórdão do TCU ou despacho do relator com decisão de mérito.

§ 5º Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

§ 6º As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso, ressalvado o disposto no art. 22 da Lei 12.527, de 2011.

§ 7º A negativa de acesso às informações, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares.

§ 8º Aplica-se, no que couber, a Lei 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 2º O inciso II do art. 8º da Resolução-TCU nº 249, de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8º (...)

II - exercício do controle externo, que compreende as deliberações dos Colegiados do TCU e os documentos públicos que constituem peças de processos sem restrição de acesso, inclusive daqueles que se encontram em andamento;

(...)."

Art. 3º O inciso I do art. 17 da Resolução-TCU nº 249, de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 17. Depende de prévia autorização do Presidente do Tribunal ou do relator o fornecimento de:

I – informações ou extrato de informações relacionadas a processos de controle externo cujo acesso seja protegido por sigilo previsto em lei;

(...)."

Art. 4º O § 4º do art. 4º da Resolução-TCU nº 300, de 10 de outubro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º (...)

§ 4° O caderno Deliberações dos Colegiados do TCU e dos Relatores, de edição diária, destina-se à publicação das pautas e atas das sessões, das deliberações decorrentes das ações de controle externo - a exemplo dos editais de citação e de notificação – e das decisões monocráticas proferidas pelos relatores quando for, por eles, determinada a sua publicação.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor 180 dias após a data de sua publicação.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

COMUNICAÇÃO DO MINISTRO AROLDO CEDRAZ

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhor Presidente,

Quero registrar minha satisfação com a realização da 4ª Semana de Inovação, que ocorre nas dependências do Instituto Serzedello Corrêa desde segunda-feira, e em cuja abertura tivemos a honra de contar com a presença do Excelentíssimo Presidente da República, Michel Temer. Trata-se de evento de qualidade ímpar, com a participação de expoentes nacionais e internacionais nas áreas de inovação e de governo digital.

É importante ressaltar que a organização desse seminário é resultado da atuação vibrante da Rede Federal de Inovação no Setor Público - InovaGov, formalizada por meio de acordo de cooperação entre o TCU, o Ministério do Planejamento e o Conselho da Justiça Federal, firmado em outubro de 2016.

Nesse sentido, quero parabenizar o Presidente Raimundo Carreiro pela continuidade dos investimentos em inovação e transformação digital no TCU. Na mesma linha, cumprimento o Diretor-Geral do ISC, Maurício Wanderley, e a Diretora do Centro de Pesquisa e Inovação, Fabiana Ruas, pela condução segura das atividades nessa área, bem como pela organização do evento.

Por fim, convido os nobres pares a motivar as equipes de seus gabinetes para que acompanhem a programação do seminário, presencialmente ou pela transmissão ao vivo no YouTube. Não tenho dúvidas de que as informações compartilhadas ali serão essenciais para que esta Casa e a Administração Pública no Brasil continuem evoluindo no atendimento às necessidades e expectativas da sociedade, na era digital.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de novembro de 2018.

AROLDO CEDRAZ

ANEXO II DA ATA 47, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018
(Sessão Ordinária do Plenário)

ATO NORMATIVO APROVADO

RESOLUÇÃO - TCU Nº 303, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018

Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão Digital e de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares,

considerando a importância de aperfeiçoar, continuamente, os princípios e práticas de governança de tecnologia da informação, em especial em decorrência do cenário de evolução digital e das recomendações constantes dos acórdãos do Plenário do TCU nº 1.603/2008, nº 2.471/2008, nº 1.233/2012, nº 2.308/2010, nº 882/2017, nº 1.469/2017 e nº 558/2018, que tratam da governança, gestão e uso de tecnologia da informação na Administração Pública Federal;

considerando a importância da governança como instrumento de liderança, articulação, alinhamento, monitoramento e mobilização institucionais;

considerando o papel estratégico da Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação no fomento e orientação à adoção de princípios e práticas digitais e ao uso intensivo e inteligente de ativos de informação e de tecnologia para ampliação dos resultados do controle externo;

considerando a importância de harmonizar a Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União, no que couber, com a Política de Governança Digital instituída por meio do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, e com a Política de Governança da administração pública federal instituída por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, bem assim com as recomendações constantes das normas técnicas e a práticas de governança reconhecidas internacionalmente; e

considerando os estudos e pareceres constantes do processo 003.450/2016-3, resolve:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1° A Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (PGTI) integra o conjunto de políticas de governança institucional e observa os princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos nesta Resolução.

Parágrafo único. As normas gerais e específicas de governança digital e de tecnologia da informação emanadas no âmbito do Tribunal são consideradas partes integrantes da política a que se refere esta Resolução.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, entende-se por:

I – articulação e gestão de demandas: papel de articulação, interação e de gestão de demandas ou oportunidades de uso de tecnologia da informação e de oferta de serviços digitais;

II – curadoria de dados: papel de gestão atribuído a unidade da Secretaria do Tribunal em função do interesse direto na utilização da fonte de dados para execução de processos ou atividades na cadeia de valor sob sua responsabilidade de atuação;

III – custódia e provimento de dados: conjunto de práticas e procedimentos com o propósito de assegurar eficiência na gestão de dados e dos processos de captação, guarda, disponibilização e utilização de dados, assim como dos riscos inerentes;

IV – gestão de solução ou serviço de TI: papel de definição de processos de trabalho, requisitos, regras de negócio e níveis de serviço aplicáveis a determinada solução ou serviço digital ou de tecnologia da informação;

V – governança de informação: arquitetura de decisão, responsabilidade, orientação e monitoramento da captura, criação, armazenamento, uso, compartilhamento, arquivamento e exclusão de informações produzidas ou sob responsabilidade do Tribunal de Contas da União;

VI – portfólio de soluções de TI: repositório único de registro, de transparência e de disponibilização de todas as soluções e serviços digitais e de tecnologia da informação à disposição do Tribunal de Contas da União, inclusive de origem externa cujo acesso seja permitido a partir do ambiente computacional do Tribunal;

VII – provimento centralizado: quando o desenvolvimento, a aquisição, a sustentação e o suporte da solução ou serviço de tecnologia da informação são de responsabilidade de unidade executiva de TI;

VIII – provimento descentralizado: quando o desenvolvimento, a aquisição, a sustentação e o suporte da solução ou serviço de tecnologia da informação são de responsabilidade de unidade da Secretaria do Tribunal, cuja competência finalística não esteja associada ao fornecimento, sustentação e suporte de soluções e serviços de tecnologia da informação;

IX – solução corporativa: solução destinada ao atendimento de necessidade de negócio ou de funcionamento com impacto em todo o Tribunal;

X – solução departamental: solução destinada ao atendimento de necessidade específica de determinada unidade ou de conjunto limitado de unidades do Tribunal;

XI – unidade executiva de TI: unidade da estrutura organizacional da Secretaria do Tribunal com a finalidade de provimento, gerenciamento, operação e sustentação de infraestrutura, soluções e serviços digitais e de tecnologia da informação para o Tribunal de Contas da União; e

XII – unidade provedora: unidade da Secretaria do Tribunal responsável pelo provimento centralizado ou descentralizado de solução ou serviço digital ou de tecnologia da informação.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

Art. 3º A PGTI tem por finalidade assegurar alinhamento de princípios, práticas, papéis e responsabilidades de governança e de liderança digital e de tecnologia da informação no âmbito do Tribunal de Contas da União, observados os seguintes objetivos:

I – contribuir para aumento da capacidade produtiva e da qualidade dos produtos e serviços ofertados pelo TCU para o cumprimento da missão institucional e do alcance dos resultados almejados;

II – promover a excelência operacional e institucional e ensejar melhoria contínua de produtos, serviços e processos de trabalho por meio do uso intensivo de recursos, ativos e tecnologias digitais;

III – estabelecer princípios e diretrizes para a formulação de estratégias e planos de investimento e de aproveitamento do potencial dos ativos e tecnologias digitais, bem assim de operação da tecnologia da informação;

IV – definir papéis e responsabilidades inerentes a governança e gestão digital e de tecnologia da informação no âmbito do TCU;

V – promover e fomentar a transparência organizacional, o controle social e a simplificação de processos de trabalho e do acesso e uso de serviços digitais;

VI – incentivar a prospecção, a inovação e a adoção de novas tecnologias no ambiente produtivo e para suporte à atuação e ao funcionamento institucionais, assim como para realização de ações de controle e oferta de serviços digitais;

VII – fomentar a transformação digital dos processos de negócio e de referenciais de atuação institucional e de serviços ao cidadão; e

VIII – habilitar e empoderar os servidores para uso intensivo de recursos de tecnologia e ativos de informação no exercício das ações de controle externo e no funcionamento institucional.

Art. 4º A Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação do TCU observará os seguintes princípios:

I – foco do cidadão e do exercício da cidadania;

II – eficiência operacional e de negócio;

III – eficiência do processo decisório;

IV – inovação e transformação digital;

V – participação social e coprodução;

VI – abertura de dados e transparência;

VII – segurança e gestão de riscos;

VIII – integração de serviços e governo como plataforma;

IX – governança pública; e

X – orientação por estratégias globais e corporativas.

Art. 5º A governança e a gestão digital e de tecnologia da informação no âmbito do TCU orientam-se, no que couber, por boas práticas preconizadas por normas e modelos adotados como referência no exercício do controle externo relativamente ao tema e pelas seguintes diretrizes:

I – alinhamento aos objetivos e estratégias institucionais e aos princípios e práticas de governo digital e de transparência e eficiência organizacionais;

II – clareza e eficiência de papéis e responsabilidades inerentes a governança e gestão digital e de tecnologia da informação no âmbito do TCU;

III – uso inteligente de tecnologia da informação e adoção dos princípios e práticas de governo digital como instrumentos de eficiência, de inovação e de transformação dos processos produtivos do Tribunal e de entrega de valor aos gestores públicos, ao Estado e aos cidadãos;

IV – fomento à inovação e à experimentação de novas tecnologias, em especial com potencial de transformações significativas em processos de trabalho ou em modelos de atuação e de negócio do Tribunal de Contas da União;

V – fomento ao desenvolvimento e à adoção de competências digitais e ao uso intensivo de recursos de tecnologias de vanguarda e de inteligência artificial no exercício do controle, na ampliação da capacidade de resposta e na melhoria dos resultados institucionais;

VI – promoção de ambientes colaborativos e favoráveis à inovação e à ampliação de capacidades e competências para uso intensivo de tecnologias digitais e de ativos de informação no exercício do controle;

VII – racionalização e integração de processos de trabalho e interoperabilidade de soluções e serviços por meio de parcerias interna e externas, compartilhamento e intercâmbio de ativos de informação e operação em ecossistemas;

VIII – estímulo à participação e à coprodução por meio de parcerias com órgãos e instituições públicas, organizações privadas e cidadãos;

IX – seleção de investimentos e de prioridades mediante processo transparente e colaborativo baseado em critérios objetivos que permitam à organização identificar as iniciativas com maior potencial de entrega de valor para o negócio do TCU;

X – planejamento institucional que favoreça a concepção e a adoção de estratégias, programas e projetos corporativos que potencializem a agregação de valor, a qualidade dos serviços prestados e o aproveitamento do potencial das tecnologias de vanguarda e ecossistemas digitais;

XI – monitoramento e transparência da gestão, prioridades, investimentos e resultados alcançados com o uso da tecnologia e ativos de informação;

XII – provimento tempestivo de dados e informações para suporte às ações de controle externo, gestão institucional e tomada de decisão;

XIII – aderência e observância aos princípios e boas práticas de governo digital, de eficiência e de governança pública e monitoramento da qualidade dos serviços prestados;

XIV – adoção de modelo de atuação na qual operações de rotina e iniciativas inovadoras possam conviver de forma harmônica e equilibrada;

XV – publicidade, transparência e abertura de dados e informações em consonância com os princípios e dispositivos institucionais e legais que tratam da matéria; e

XVI – prestação de serviços públicos e de atendimento ao cidadão, aos gestores públicos e às partes interessadas de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso.

Art. 6º O provimento de soluções e de serviços digitais e de tecnologia da informação poderá ser realizado por meio de desenvolvimento ou de aquisição e de forma centralizada ou descentralizada.

§ 1º O provimento centralizado será adotado, preferencialmente, para soluções de natureza corporativa ou que requeiram contratação ou licenciamento de equipamento ou de *software* e, obrigatoriamente, para soluções de infraestrutura de tecnologia da informação.

§ 2º O provimento descentralizado será adotado preferencialmente para soluções de natureza departamental ou desenvolvimento de protótipos ou soluções de caráter experimental, independentemente da tecnologia envolvida.

§ 3º As soluções e serviços a que se refere este artigo constarão de repositório único a cargo da unidade executiva de TI.

Art. 7º O provimento a que se refere o artigo anterior deve observar as seguintes diretrizes:

I – concepção de soluções e de serviços orientados ao atendimento de necessidades ou oportunidades de negócio que possam ser aperfeiçoadas ou alavancadas com o uso intensivo de recursos e competências de tecnologias digitais e de ativos de informação;

II – identificação e atendimento de requisitos não funcionais de desempenho, interoperabilidade, usabilidade, acessibilidade, segurança da informação e de reutilização de dados e de componentes, de acordo com padrões tecnológicos ou parâmetros de experimentação definidos pela unidade executiva de TI;

III – identificação de oportunidades de interoperabilidade, de integração, de participação e de coprodução com órgãos e entidades da administração pública, instituições de ensino e de pesquisa e de cidadãos, de modo a simplificar a prestação de serviços e otimizar processos de trabalho;

IV – publicação preferencial dos dados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade;

V – preservação dos direitos de propriedade intelectual sobre códigos, documentos e outros elementos integrantes de serviços que sejam desenvolvidos especificamente para a instituição com recursos próprios ou externos;

VI – planejamento e gestão do ambiente e da arquitetura de tecnologia da informação e de comunicação compatíveis com as necessidades de negócio e com a qualidade dos serviços prestados;

VII – atuação proativa com vistas ao desenvolvimento de competências e habilitação de processos para otimização do uso dos serviços e recursos tecnológicos colocadas à disposição do TCU;

VIII – adoção da modalidade de provimento justificadamente mais adequada ao alcance dos objetivos e implementação das estratégias institucionais;

IX – uso preferencial de técnicas ágeis e de experiência do usuário no provimento de soluções e serviços digitais, de forma a assegurar agilidade, mobilidade e comodidade aos usuários das soluções e dos serviços prestados;

X – adoção preferencial de tecnologias e abordagens de provimento de serviços em nuvem;

XI – observância aos princípios e diretrizes de gestão de riscos e de segurança da informação estabelecidos pelo TCU; e

XII – fomento à inovação, à convergência de tecnologias e ao uso intensivo de recursos de inteligência artificial, de análise de dados e de tecnologias de vanguarda.

Art. 8º O provimento por meio de aquisição deve observar, adicionalmente ao disposto no artigo anterior, as seguintes diretrizes:

I – planejamento da contratação da solução com vistas à aquisição, preferencialmente, de soluções completas, contemplando itens como implementação, treinamento, suporte, operação e demais elementos necessários ao alcance dos objetivos definidos;

II – consideração da alocação orçamentária necessária à realização das iniciativas planejadas e ao custeio dos contratos de serviços de natureza continuada; e

III – estabelecimento, sempre que possível, de previsão de pagamentos em função de resultados verificáveis e baseados em níveis mínimos de serviço; e

IV – identificação e gestão dos riscos associados à contratação, à continuidade, disponibilidade, portabilidade e sustentabilidade dos serviços.

Art. 9º A inovação e a experimentação constituem práticas essenciais para aumento da capacidade produtiva e para desenvolvimento e uso experimental de novas tecnologias ou modelos de atuação e observam as seguintes diretrizes:

I – aceitação de riscos compatíveis com a natureza indeterminada dos resultados potenciais e do

exercício da atividade exploratória;

II – vinculação ao planejamento e às orientações institucionais inerentes às iniciativas de inovação e de experimentação;

III – adoção preferencial de equipes multidisciplinares e de modelos colaborativos de produção e de coprodução;

IV – orientação preferencial à construção de plataformas digitais abertas;

V – fomento ao desenvolvimento de pesquisa e estudos focados em tecnologias disruptivas, com potencial de propiciar transformações significativas nos processos de trabalho e nos modelos de negócio do Tribunal; e

VI – definição de escopo e ambiente de experimentação, teste e validação de conceitos e hipóteses de atendimento a necessidades ou oportunidades de negócio do Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. A transferência do ambiente de experimentação para uso corporativo deve observar as diretrizes e etapas estabelecidas para esse fim, em especial quanto aos requisitos de sustentabilidade, segurança e escalabilidade da solução, assim como necessidade de adequação de estruturas de normas, regras e procedimentos.

Art. 10. A instalação de produtos de tecnologia da informação para fins de experimentação ou de avaliação, incluindo provas de conceito ou procedimentos similares, deve observar as seguintes diretrizes:

I – designação, no início dos trabalhos, de unidade patrocinadora e de equipe responsável pelos estudos exploratórios ou probatórios;

II – comunicação ao Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI) e, quando couber, aos fiscais técnico e administrativo, relativamente aos recursos computacionais requeridos, propósitos da experimentação e prazos da disponibilidade dos recursos e de realização do estudo;

III – provimento, em caráter temporário e específico, dos recursos computacionais necessários à execução das atividades previstas neste artigo, somente após ciência e aprovação formal do fornecedor ou detentor dos direitos de licenciamento do produto ou por empresa formalmente autorizada a agir com esse fim;

IV – uso dos recursos computacionais disponibilizados exclusivamente para os fins indicados neste artigo, vedada a utilização em regime de produção ou em casos que possam gerar dependências com outras ações em curso no âmbito do Tribunal; e

V – desmobilização dos recursos computacionais disponibilizados, ao final do período de uso acordado, consistindo da desinstalação do produto e na reintegração dos ativos ao parque tecnológico sob responsabilidade da unidade executiva de TI.

§ 1º As diretrizes estabelecidas neste artigo se aplicam, no que couber, à instalação de *softwares*, livres ou proprietários, em estações de trabalho de usuários ou em ambientes corporativos.

§ 2º As comunicações a que se refere o inciso II deste artigo são de responsabilidade da unidade patrocinadora ou da unidade gestora do projeto.

CAPÍTULO III
DAS COMPETÊNCIAS PAPÉIS E RESPONSABILIDADES

Art. 11. A eficiência e a operação da Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação a que se refere este normativo exigem articulação, sinergia e harmonia do conjunto de competências, papéis e reponsabilidades estabelecidos nesta Resolução.

Art. 12. Compete à Comissão de Coordenação-Geral, para efeito do disposto nesta Resolução, assessorar o Presidente do TCU na formulação e no acompanhamento de políticas, estratégias e diretrizes e na alocação de recursos inerentes à tecnologia da informação e governo digital no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Art. 13. Compete ao Comitê Gestor de Tecnologia da Informação:

I – exercer a liderança e conduzir a agenda digital do Tribunal de Contas da União;

II – coordenar e formular propostas de políticas, estratégias, diretrizes e prioridades de uso de

tecnologia da informação e práticas de governo digital no âmbito do TCU;

III – definir critérios e processo para priorização corporativa de atendimento às demandas inerentes à tecnologia da informação;

IV – deliberar e acompanhar as prioridades, alocação de orçamento e indicadores inerentes à tecnologia e informação necessárias à implementação das estratégias institucionais e ao cumprimento dos objetivos do TCU;

V – coordenar, monitorar e avaliar a implementação e a adoção da política a que se refere este normativo, bem assim a efetividade da estratégia digital e de tecnologia da informação e propor ajustes e melhorias necessários; e

VI – coordenar e acompanhar a formulação e a implementação de estratégias, diretrizes e mecanismos de gestão de riscos associados a TI.

Paragrafo único. A liderança digital tem por finalidade conceber, impulsionar e articular a implementação da estratégia de transformação digital do Tribunal de Contas da União.

Art. 14. Compete a unidade executiva de tecnologia da informação, para efeito do disposto nesta resolução, e observadas as competências e responsabilidades estabelecidas na norma que define a estrutura organizacional da Secretaria do Tribunal:

I – atuar como liderança executiva da tecnologia da informação e coordenar a concepção e a implementação da estratégia de tecnologia da informação e de serviços digitais do Tribunal de Contas da União;

II – coordenar o planejamento das ações e investimentos inerentes a tecnologia da informação, em consonância com o sistema de planejamento e gestão do TCU, os planos institucionais e as deliberações do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação;

III – articular a implementação de práticas de governança e de gestão digital e de tecnologia da informação no âmbito do TCU;

IV – efetuar o provimento centralizado de infraestrutura e de soluções e serviços digitais e de tecnologia da informação compatíveis com as necessidades atuais e futuras do Tribunal e assegurar o funcionamento de acordo com níveis mínimos de serviço estabelecidos;

V – estabelecer e zelar pelos padrões e governança do provimento descentralizado de soluções e serviços digitais e de tecnologia da informação;

VI – participar dos processos de formulação e de implementação de políticas, estratégias e diretrizes de tecnologia da informação e de serviços digitais para o TCU; e

VII – propor e zelar pelos padrões, processos de trabalhos e procedimentos de infraestrutura e de arquitetura de tecnologia da informação e de funcionamento dos serviços digitais estabelecidos pelo TCU.

Art. 15. A coordenação e gestão de demandas tem por finalidade definir, articular e organizar as demandas inerentes ao provimento, manutenção ou descontinuidade de soluções e serviços digitais e de Tecnologia da Informação, observados os processos, procedimentos, competências e responsabilidades estabelecidos para esse fim na estrutura organizacional da Secretaria do Tribunal e no sistema de planejamento e gestão.

Art. 16. A governança de informações tem por finalidade promover a eficiência e a efetividade da gestão e da utilização das informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União, bem como minimizar os riscos operacionais envolvidos, e contempla as seguintes responsabilidades:

I – propor a formulação de estratégias de governança, gestão e uso das informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União;

II – definir as regras de acesso às bases de dados e de informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União;

III – zelar pela observância das práticas de governança, gestão e uso das informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União;

IV – promover a articulação e parcerias na formação do ecossistema de dados e de informações

de interesse ao exercício do controle ou ao funcionamento do Tribunal de Contas da União;

V – definir e monitorar requisitos, regras de negócio e métricas de qualidade e de atualização de bases de dados que suportam a produção e divulgação de informações;

VI – prover auxílio quanto à análise e confiança dos dados e à melhoria da qualidade das informações;

VII – favorecer a ampliação do conhecimento e domínio dos dados sob diferentes contextos de negócio e fomentar o uso dos ativos de informação para suporte às ações de controle; e

VIII – promover a gestão e governança de algoritmos utilizados para suporte a ações de controle.

Art. 17. A custódia e o provimento de dados têm por finalidade assegurar eficiência na gestão de dados e dos processos de captação, guarda, disponibilização e utilização de dados, assim como dos riscos inerentes, e contempla as seguintes responsabilidades:

I – zelar pela observância das práticas de governança e de gestão de dados produzidos ou custodiados pelo Tribunal de Contas da União;

II – promover as cargas de dados necessárias e zelar pela existência, consistência, integridade e segurança de acesso e dos dados;

III – zelar pela racionalização e pelos padrões dos processos de captação, guarda, disponibilização e utilização de dados; e

IV – promover o descarte de dados observadas as regras definidas para tal fim.

Art. 18. A curadoria de dados tem por finalidade promover e zelar pelo uso eficiente e eficaz dos dados produzidos ou custodiados pelo Tribunal de Contas da União e contempla as seguintes responsabilidades:

I – garantir e controlar a qualidade dos dados;

II – definir e manter requisitos, regras de negócio e métricas para a qualidade de dados;

III – prover auxílio quanto à análise de dados e à melhoria de qualidade;

IV – identificar e resolver eventuais problemas inerentes aos dados sob sua curadoria;

V – definir e manter os valores de referência para atributos;

VI – manter atualizada a documentação sobre a base de dados sob sua curadoria; e

VII – propor as regras de acesso e de utilização aos dados.

Art. 19. A gestão de solução ou serviço de TI tem por finalidade assegurar o alinhamento das ações e investimentos de TI às estratégias da organização, bem como de conferir eficiência, eficácia e efetividade aos produtos e serviços e contempla as seguintes responsabilidades:

I – articular com as áreas envolvidas a concepção e a homologação da solução técnica de negócio a ser atendida por meio de solução ou recurso de tecnologia da informação;

II – definir propostas técnicas, requisitos e regras de negócio aplicáveis às soluções de TI sob sua responsabilidade, de modo a maximizar os benefícios para o Tribunal e promover a integração com as demais soluções de TI;

III – promover e zelar pela integração de processos de trabalho e de soluções de tecnologia da informação que lhe dão suporte, de forma a otimizar os benefícios e o uso dos recursos institucionais;

IV – articular e definir níveis de serviço para as soluções sob sua responsabilidade, considerando-se as necessidades do negócio, o custo e a capacidade de alocação de recursos para provimento da solução; e

V – avaliar, periodicamente, os níveis de uso e de satisfação com a solução ou serviço de TI sob sua responsabilidade de gestão.

Parágrafo único. A definição de níveis de serviço deve considerar requisitos mínimos de qualidade do serviço a ser prestado em ambiente de produção, considerando-se as necessidades de negócio, o custo e a capacidade de alocação de recursos para provimento e funcionamento da solução.

Art. 20. O exercício e a organicidade dos papéis a que se referem os artigos 14 a 19 observarão as competências e responsabilidades estabelecidas na norma que define a estrutura organizacional da Secretaria do Tribunal e devem privilegiar e favorecer a harmonia e a eficiência dos processos decisório e operacional e a aplicação dos princípios e práticas digitais e de boa governança e podem

ser exercidos cumulativamente.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. As soluções de TI devem ser tratadas como ativos corporativos.

Art. 22. Os casos omissos na aplicação dos dispositivos desta Resolução serão resolvidos pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação ou pela Comissão de Coordenação-Geral, conforme as competências desses colegiados.

Art. 23. Fica o Presidente do Tribunal autorizado a expedir atos necessários à regulamentação desta resolução, em especial sobre o provimento e gestão de soluções de TI no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Art. 24. Fica revogada a Resolução-TCU nº 247, de 7 de dezembro de 2011.

Art. 25. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

Raimundo Carreiro
Presidente

ANEXO III DA ATA 47, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 2729 a 2781, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE V– Plenário
TC 015.338/2018-5
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidades: Companhia de Saneamento Municipal - Cesama e Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG.
Responsáveis: André Borges de Souza (CPF 899.014.286-53), Antônio Carlos Guedes Almas (CPF 261.867.726-91) e Jefferson Rodrigues Júnior (CPF 181.894.236-49).
Interessado: Congresso Nacional.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS 2018. NÃO ADOÇÃO DE BDI DIFERENCIADO. FALTA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. MAJORAÇÃO INDEVIDA DE PREÇOS DE ITENS DO CONTRATO. PREÇOS DIFERENTES PARA ITENS IGUAIS. AUDIÊNCIAS. OITIVA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório trechos da peça técnica elaborada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais - Secex/MG, endossada pelo secretário daquela unidade e por dirigentes da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana - SeinfraUrbana (peças 38-41):

"**I. Apresentação**

1. Trata-se de fiscalização das obras relativas à ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora, no âmbito do PAC-2, objeto do Termo de Compromisso 0408.676-09/2013 (Siafi 682.715), celebrado

entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Juiz de Fora/MG, cabendo o papel de interveniente executor à Companhia de Saneamento Municipal - Cesama.

2. A presente ação de controle está inserida no âmbito do Fiscobras 2018, tendo sido promovida pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex-MG), sob a supervisão da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).

3. No ano de 2018, o repasse de recursos financeiros para a execução das obras fiscalizadas se viabiliza por conta de dotação consignada no Orçamento Geral da União para o Programa de Trabalho 17.512.2068.1N08.0001 (Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento - Nacional).

I.1. Importância socioeconômica

4. O empreendimento fiscalizado tem a finalidade de elevar o nível de tratamento dos esgotos produzidos em Juiz de Fora, contribuindo, por conseguinte, de modo crucial, com a preservação e recuperação ambiental do rio Paraibuna, afluente que perpassa seu território por completo e compõe a bacia federal do rio Paraíba do Sul.

5. O município de Juiz de Fora situa-se na região Sudeste de Minas Gerais, distante 272 km de Belo Horizonte. É o principal polo da Zona da Mata Mineira, abrigando uma população de 516.247 habitantes de acordo com o Censo IBGE de 2010.

6. Os serviços de saneamento básico são prestados pela Companhia de Saneamento Municipal – Cesama, empresa pública vinculada à Prefeitura de Juiz de Fora.

7. Atualmente, o sistema de esgotamento sanitário contempla redes coletoras que atendem a 94% da população. Ademais, possui duas estações de tratamento de esgoto em operação, Barreira do Triunfo e Barbosa Lage, que possibilitam o alcance do índice médio de tratamento no patamar de 7,72% apenas (peça 25, p. 41-42). Desse modo, a maior parte dos esgotos produzidos em Juiz de Fora é lançado '*in natura*' diretamente no rio Paraibuna ou nos seus diversos córregos e canais afluentes que cruzam a cidade.

8. Por conta de tal diagnóstico deficitário, o Grupo de Trabalho Executivo da Sub-bacia do rio Paraibuna e Projetos Especiais (GTEPA) concluiu que o município de Juiz de Fora representa a maior fonte poluidora do referido curso d'água e, em relação à bacia do rio Paraíba do Sul, uma das principais (peça 7, p. 78-80).

9. Nesse contexto, a ampliação do sistema de esgotamento municipal envolve intervenções em diversos bairros de Juiz de Fora, com o acréscimo de novos segmentos de coletores-tronco, interceptores, estações elevatórias, linhas de recalque e de estações de tratamento de esgoto, no sentido de que, ao final da implantação do projeto, o município tenha 85% de seu esgoto tratado, dando real estímulo à despoluição e melhoria da qualidade da água do rio Paraibuna (peça 10, p. 10).

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

10. Em cumprimento ao Acórdão 843/2018-TCU-Plenário (TC 025.542/2017-6), de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, que aprovou a lista de obras a serem fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2018, realizou-se auditoria no empreendimento relativo à ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora, junto à Caixa Econômica Federal (Gerência Executiva e Negocial de Governo Juiz de Fora), Prefeitura do Município de Juiz de Fora/MG e Cesama, tendo sido iniciada no período de 21/5/2018 a 25/5/2018 e finalizada no período de 2/7/2018 a 3/8/2018.

11. As razões que motivaram esta auditoria estão relacionadas à materialidade dos recursos envolvidos para a execução das obras, tratando-se de uma das principais transferências de recursos provenientes do Orçamento Geral da União destinada à infraestrutura de saneamento básico no estado de Minas Gerais, além da importância social, econômica e ambiental do empreendimento para o município de Juiz de Fora.

II.2. Visão geral do objeto

II.2.1. Concepção do empreendimento

12. A ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora compreende intervenções em diversas áreas da municipalidade, algumas delas demasiadamente povoadas. O objeto do Termo de Compromisso 0408.676-09/2013 abarca, em específico, as seguintes obras (peça 10, p. 34; e peça 11, p. 13):

12.1 – Sistema União Indústria, Subsistema Vila Ideal – implantação de 2 (duas) novas elevatórias de esgoto (Mariano Procópio e Vitorino Braga) e obras lineares relativas a interceptores, linhas de recalque, totalizando 20.631 metros de coletores-tronco (D'Anta, São Pedro e Tapera);

12.2 – Sistema União Indústria, Subsistema Ipiranga/Santa Luzia – implantação de 1 (uma) Estação de Tratamento de Esgoto (Santa Luzia), sistema RAFA-FAN, com vazão média de 150 l/s, e obras lineares,

totalizando 7.978 metros de coletor-tronco (Santa Luzia); e

12.3 – Sistema Barbosa Lage (Reversão e Norte) - ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto, atualmente com 1 módulo de iodo ativado, que passará a ser o pós-tratamento de reatores anaeróbios de fluxo ascendente (UASB), passando a vazão média de 51,9 l/s. para 374 l/s, bem como implantação de obras lineares (Barbosa Lage Reversão), totalizando 3.395 metros de coletores-tronco (Jóquei Clube e Carlos Chagas).

13. É oportuno atentar que o Termo de Compromisso 0408.676-09/2013 não contempla todas as obras de ampliação planejadas para o sistema municipal de esgotamento, no intuito de viabilizar o atingimento da meta principal, 85% de tratamento do esgoto coletado.

14. O empreendimento, por completo, quando da fiscalização, também possuía como fonte de recursos o Contrato de Financiamento FGTS 0161.603-73/06 (peça 13) que, inclusive, sustentou a construção da ETE União Indústria, a maior de Juiz de Fora, dimensionada para tratar uma vazão média de 864 l/s, além de obras lineares do Subsistema Vila Ideal, a jusante das áreas de intervenção previstas no Termo de Compromisso 0408.676-09/2013.

15. Não obstante essa dualidade de recursos, o risco de sobreposição de pagamentos é diminuto, visto que os serviços estão especificados em duas planilhas orçamentárias em separado, cada uma vinculada a determinada fonte financeira.

16. As figuras a seguir ilustram as áreas de abrangência relativas à ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora/MG, contemplando as obras do projeto por completo, sustentadas a partir dos recursos oriundos do OGU e do financiamento do FGTS:

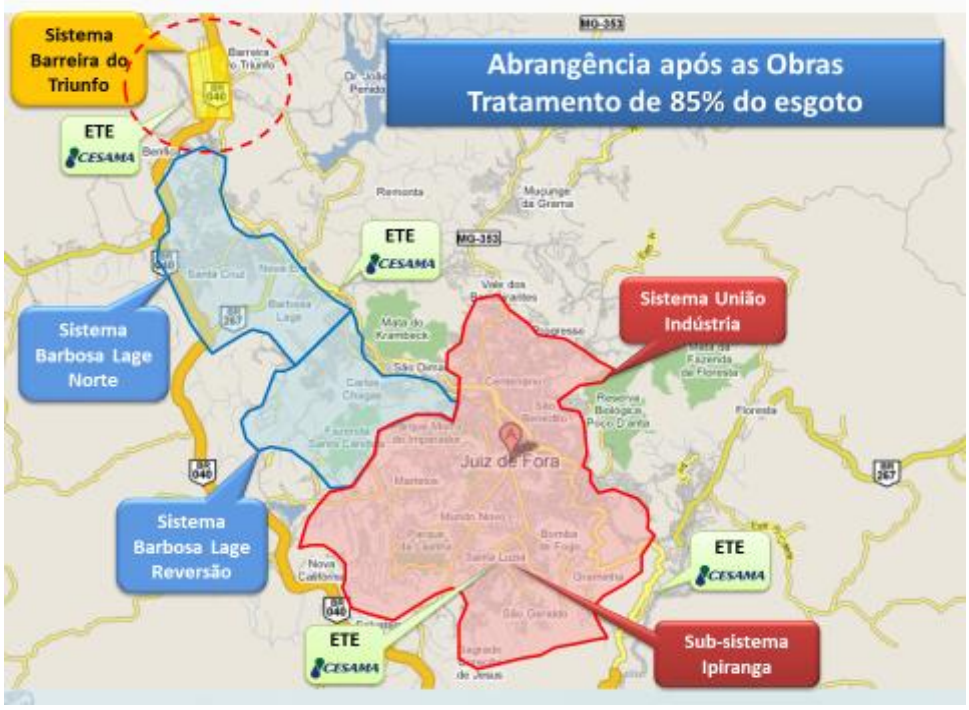


Figura 1 - Visão Geral do Projeto: a) Sistema União Indústria (Região Sul) - O Subsistema Ipiranga/Santa Luzia está indicado por ser independente e ter ETE exclusiva. A área restante corresponde ao Subsistema Vila Ideal, conectado à ETE União/Indústria, que se encontra no limite sul do município; b) Sistema Barbosa Lage (Região Norte) – É composto pelas áreas norte e reversão, todas ligadas à ETE Barbosa Lage. (Peça 36, p. 3)

Figura 2 - Sistema União Indústria: a) Subsistema Vila Ideal, na parte superior; e b) Subsistema Ipiranga/Santa Luzia, na parte inferior. (Peça 36, p. 11)

Figura 3 - Sistema Barbosa Lage: Área Reversão (Peça 36, p. 8)

Figura 4 - Sistema Barbosa Lage: Área Norte (Peça 36, P. 6)

II.2.2. Licitações e Contratos

17. As obras do empreendimento estão sendo implementadas a partir do Contrato 01.2012.066 (peça 21, p. 3-7), celebrado com a empresa Comim Construtora Ltda., em razão de ter sido a vencedora da Concorrência 017/2011-SO, promovida pela Prefeitura municipal de Juiz de Fora.

18. O valor atual do aludido contrato, R$ 111.648.948,06, é composto por itens de serviços detalhados em duas planilhas orçamentárias distintas, cada uma delas vinculada exclusivamente a uma fonte de recursos. As obras relativas à planilha contratual da Fase 1, no total de R$ 78.402.114,96 (70,22% de R$ 111.648.948,06), possuem suporte financeiro no Contrato de Financiamento FGTS 0161.603-73/06, firmado entre a Caixa Econômica Federal e o município de Juiz de Fora. Em complemento, as obras sustentadas com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (Termo de Compromisso 0408.676-09/2013), no total de R$ 33.246.833,10 (29,78%), encontram-se individualizadas na planilha contratual intitulada Fase 2.

19. Por ocasião da auditoria, os pagamentos de serviços com recursos OGU apenas, concernentes à planilha da Fase 2, alcançavam o montante de R$ 4.132.529,61 (peça 22, p. 1-3).

20. Cabe destacar que, das etapas previstas no plano de trabalho do Termo de Compromisso 0408.676-09/2013, as intervenções no Sistema Barbosa Lage (item 12.3 acima) não estão inseridas no objeto do Contrato 01.2012.066, aguardando, assim, que seja promovida licitação para viabilizar o início de sua implementação.

II.2.3. Execução física e financeira

21. Com o intuito de obter apoio à ampliação de seu sistema de esgotamento sanitário, o município de Juiz de Fora inicialmente firmou, na data de 30/6/2006, o Contrato de Financiamento 0161.603-73/06 (peça 13), tomando empréstimo de recursos do FGTS junto à Caixa Econômica Federal, no valor de R$ 63.234.000,00, com contrapartida ajustada em R$ 16.869.747,82, totalizando um aporte de R$ 80.103.747,82. À época da fiscalização, tal acordo se encontrava com execução física/financeira de 91,34% (peça 25, p. 36).

22. Em complemento, o município de Juiz de Fora obteve transferência voluntária de recursos oriundos diretamente do Orçamento Geral da União. Para esse fim, na data de 27/9/2013, celebrou o Termo de Compromisso 0408.676-09/2013 (peça 10), cuja vigência se expira em 27/9/2018. De acordo com a Cláusula Quarta, o Ministério das Cidades se comprometeu a transferir o valor de até R$ 62.000.000,00, enquanto a contrapartida de responsabilidade do município atualmente fixada corresponde a quantia de R$ 267.196,00, totalizando um investimento público de R$ 62.267.196,00.

23. Com relação aos recursos OGU, a última reprogramação de projeto aprovada pela Caixa, de 15/9/2017, revisou o total de investimento para R$ 76.679.448,46 (peça 11, p. 15). Considerando tal montante e que as medições atestadas até o momento alcançam a quantia de R$ 4.330.408,35, conforme registrado no mais

recente Relatório de Acompanhamento de Engenharia 102/2018 (peça 12, p. 39-41), infere-se que o percentual de execução física/financeira do Termo de Compromisso 0408.676-09/2013 atinge o patamar de 5,65%.

24. Do total prometido (R$ 62.000.000,00), o Ministério das Cidades já repassou financeiramente R$ 8.933.487,67, tendo sido efetivada a última transferência em fevereiro de 2016 (peça 22, p. 4). A Caixa autorizou diversos desbloqueios de recursos que somam R$ 6.207.487,50 (peça 22, p. 3). Na data de 22/6/2018, havia saldo remanescente aplicado em poupança, no total de R$ 5.505.072,58 (peça 22, p. 13), valor esse que, além dos repasses do órgão concedente e despesas liquidadas, também leva em conta os rendimentos auferidos na aplicação financeira.

25. Na data da vistoria *in loco* (5/7/2018), o empreendimento encontrava-se em andamento. Das três metas estabelecidas no plano de trabalho pactuado, somente a atinente às obras lineares do Sistema União Indústria, Subsistema Vila Ideal (item 12.1 acima), estava sendo executada, mas até então sem funcionalidade. Presenciamos a realização de serviços relativos à implantação do coletor-tronco no córrego Tapera.

26. As obras pertinentes ao Sistema União Indústria, Subsistema Ipiranga/Santa Luzia (item 12.2), embora fizessem parte do objeto do Contrato 01.2012.066, ainda não haviam sido iniciadas, visto que, à época da fiscalização, essa etapa estava pendente de homologação pelo Ministério das Cidades. De igual modo, as intervenções previstas para o Sistema Barbosa Lage (item 12.3) também não haviam sido objeto de ordem de início para execução de obras, pois sequer tinham sido licitadas.

27. Tendo em vista o estágio da execução física confirmada em nossas visitas locais, conclui-se que, em 27/9/2018, término da vigência atualmente fixada para o Termo de Compromisso 0408.676-09/2013, nenhuma das obras previstas em seu objeto estará conclusa. O município de Juiz de Fora irá solicitar a prorrogação de tal prazo.

28. É relevante ressaltar que, na vistoria *in loco*, também se confirmou a realização de serviços contemplados no Contrato de Financiamento 0161.603-73/06, que são essenciais para assegurar a funcionalidade do Sistema União Indústria, especialmente a da etapa concernente às obras lineares do Subsistema Vila Ideal, cuja implementação se dá com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (item 12.1). Nesse sentido, constatou-se a execução das obras da Travessia 8 sobre o rio Paraibuna, último trecho da linha de recalque a ser implantada para permitir o bombeamento dos esgotos originados no bairro Vila Ideal em direção à ETE União Indústria. Os serviços da travessia em execução estavam previstos para serem conclusos até o final do mês de julho de 2018. Caso tal cronograma seja cumprido, a partir de então, a ETE União Indústria poderá iniciar suas operações, ainda em caráter assistido, dando, assim, início à funcionalidade desse sistema.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

29. A presente auditoria teve por objetivo verificar a conformidade da execução orçamentária, financeira e física do empreendimento relativo às obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora/MG, objeto do Termo de Compromisso 0408.676-09/2013, bem como a aderência à legislação aplicável dos procedimentos pertinentes a licenciamento ambiental, projetos, licitações, contratos, orçamentos e preços, no intuito de subsidiar o Congresso Nacional com as informações requeridas nos termos exigidos pela LOA.

30. 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 de auditoria adiante indicadas:

1. O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?
2. Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
3. A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?
4. O procedimento licitatório foi regular?
5. A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
6. Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?
7. Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

II.4. Metodologia utilizada

31. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

32. As atividades de campo se processaram em duas etapas:

a) na Caixa Econômica Federal, Gerência Executiva e Negocial de Governo Juiz de Fora, na qual foram examinados os volumes pertinentes à contratação do Termo de Compromisso 00408.676-09/2013, bem os autos de engenharia, concernentes à análise dos projetos e de acompanhamento e atestação das obras executadas; e

b) na Prefeitura do Município de Juiz de Fora, Secretaria de Obras, na qual foram examinados projetos, licenciamento ambiental, orçamentos, processos licitatórios e contratos, comprovantes de despesas, além da visita aos locais de execução física das obras.

33. No desenvolvimento da fiscalização, foram elaboradas matrizes de planejamento, achados e de responsabilização, tendo sido utilizadas, ainda, técnicas de entrevistas, análise documental, conferência de cálculos, circularização de informações, pesquisas em sistemas informatizados, conciliação bancária, confronto de informações e documentos, e visitas aos sítios onde foram/serão executadas as obras, bem como foram efetuadas comparações com a legislação pertinente e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União a respeito de análises de projetos, acompanhamento e atestação de obras, licenciamento ambiental, orçamentos, processos licitatórios, contratos e comprovação de despesas.

34. Para a análise de preços do contrato quanto a eventual sobrepreço, foi utilizado o Método da Limitação do Preço Global, considerando uma amostra de serviços, valendo-se da Curva de Pareto (Curva ABC) e procedendo as compensações dos preços excessivos de alguns itens com os descontos verificados em outros.

35. Nesse método, considera-se que a existência de determinados itens da planilha contratual com sobrepreço pode ser correspondida pela existência de itens cujos preços estão abaixo dos de mercado, havendo assim uma compensação entre os valores desses dois diferentes grupos de serviços.

36. O custo global da amostra analisada do contrato foi obtido a partir de composições de custos unitários iguais à mediana de seus correspondentes no SINAPI, conforme determinado no artigo 102 da Lei 12.708/2012 (LDO 2013) e no Decreto 7.983/2013.

37. Convém observar que o escopo dos trabalhos teve como foco a Concorrência 017/2011-SO e sua contratação decorrente, consubstanciada pelo Contrato 01.2012.066. Embora haja duas fontes de financiamento, o exame dos preços recaiu sobre o total contratado, vale dizer, analisaram-se os preços das planilhas orçamentárias da Fase 1 (Contrato de Financiamento FGTS) e da Fase 2 (Recursos OGU).

38. De outra parte, é importante realçar que a análise das despesas relativas à meta de trabalho socioambiental e avaliação de resultados não fez parte do escopo da fiscalização, em face de não se tratar de obras e devido à baixa materialidade, pois representava 2,00% do investimento total previsto (R$ 1.536.523,22/R$ 76.679.448,46), nos termos do projeto aprovado pela Caixa (peça 11, p. 15).

II.5. Limitações inerentes à auditoria

39. As análises dos preços contratuais sofreram algumas limitações em decorrência da inexistência de detalhamento de BDI e de Composições de Preços Unitários referentes ao orçamento da licitação, à proposta da licitante vencedora e ao contrato. (Peça 35, p. 28-30 - Oficio 10-173/2018).

II.6. Volume de recursos fiscalizados

40. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 111.648.948,06, que corresponde ao valor total atual do contrato 01.2012.066.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

41. Estima-se que os benefícios da presente ação de controle sejam os seguintes:

a) potencial economia de R$ 4.286.935,06 (sendo R$ 757.847,82 referentes a recursos federais), a valores de janeiro de 2012, em decorrência de sobrepreço apurado no Contrato 01.2012.066, pactuado com a Comim Construtora Ltda., que pode ser saneado por completo mediante ações corretivas dos auditados e em razão do controle mais próximo exercido pela Caixa no papel de mandatária; e

b) aperfeiçoamento na forma de atuação da Prefeitura de Juiz de Fora e Cesama na execução de obras com recursos federais, visto que as deliberações de ciência buscam, em essência, evitar a perpetuação das impropriedades constatadas.

III. Achados de auditoria

III.1. Sobrepreço decorrente de ausência de BDI diferenciado, de aumento indevido de preços contratuais e de preços diferentes para mesmos serviços.

Tipificação:

Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

42. A situação encontrada é grave, tem a potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e se configura grave desvio aos princípios constitucionais, porém não é materialmente relevante frente ao valor contratado (representa 3,8% do contrato), atendendo, dessa forma, à conceituação de IGC, hipótese do inciso VI do § 1º do artigo 117 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018).

Situação encontrada:

43. Preliminarmente à descrição da situação encontrada, cumpre esclarecer que o objeto da análise de preços foi o Contrato 01.2012.066, que é custeado por fontes distintas de recursos: i) federais – oriundos do Orçamento geral da União (OGU); ii) municipais – provenientes de financiamento FGTS tomado junto à CEF; e iii) próprios da Companhia de Saneamento Municipal - Cesama, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Composição dos Recursos Contrato 01.2012.066

Fase	Recursos	Origem	Valor
Fase 1	Municipais	Financiamento CEF	R$ 76.738.334,00
	Cesama	Próprios	R$ 1.663.780,96
Total Fase 1			R$ 78.402.114,96
Fase 2	Federais	OGU	R$ 33.246.833,10
Total Fase 1 + Fase 2			**R$ 111.648.948,06**

44. Por conseguinte, nominou-se de 'Fase 2' a parte do contrato custeada com recursos do OGU e de 'Fase 1' ao restante do contrato custeado com recursos municipais (FGTS e Cesama), conforme exposto na tabela 1 retro.

45. Da análise ao Contrato 01.2012.066, de 1/7/2013, pactuado com a Comim Construtora Ltda., verificou-se a ocorrência de sobrepreço no total de R$ 4.286.935,06, em decorrência de: i) não adoção de BDI diferenciado para tubos e conexões de ferro fundido, causando um sobrepreço de R$ 2.270.745,43 (2,03% do valor contratado); ii) aumento indevido de preços contratuais, o que ocasionou um sobrepreço de R$ 2.016.189,63 (1,81% do valor contratado); e iii) preços diferentes para mesmos serviços, consoante a síntese demonstrada na tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Sobrepreços consolidados, evidenciados na planilha de preços do contrato 01.2012.066

	Sobrepreço por BDI diferenciado	**Sobrepreço por aumento de Preços**	**Total**
Fase 1 (FGTS/Cesama)	1.796.636,21	1.732.451,03	**3.529.087,24**
Fase 2 (OGU)	474.109,22	283.738,60	**757.847,82**
Total Contrato	**2.270.745,43**	**2.016.189,63**	**4.286.935,06**

46. Assim, na presente auditoria, foram analisados os preços de todo o contrato, ou seja, das duas fases em conjunto (Fases 1 e 2).

47. Visando à verificação da conformidade dos preços constantes do Contrato 01.2012.066, como primeiro passo, foram agrupados os serviços iguais da planilha do Aditivo Contratual 9, mesmo que porventura estivessem com descrições diferentes na planilha original. Isso se fez necessário por conta da existência de vários serviços semelhantes com textos descritivos diferentes, o que dificultava a devida análise.

a) Não utilização de BDI Diferenciado para fornecimentos relevantes

48. Verificou-se que, diante da relevância dos itens de fornecimento de tubos e conexões em ferro fundido; do possível monopólio neste mercado; e da jurisprudência vigente, haveria de se ter optado pela adoção de BDI reduzido para tais itens.

49. Considerando, para tais itens de fornecimentos, um BDI diferenciado de 14,02% (valor médio referido no Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário) chega-se a um montante de sobrepreço em todo o contrato no valor de R$ 2.270.745,43, conforme memória de cálculo a seguir:

A - Valor fornecimentos FoFo informado pela prefeitura (Peça 31) = R$ 18.472.897,74

B – BDI Contrato = 30%

C- BDI Diferenciado = 14,02%

D - Sobrepreço = D= A-[A/(1+B)x(1+C)] = **R$ 2.270.745,43**

50. Vale frisar que tal percentual adotado é conservador, por ser maior que o de 12% constante no normativo vigente à época na Caixa Econômica Federal (AE099 versão 008), que disciplina a aceitação de obras para utilização de recursos federais, conforme se relata mais adiante neste tópico.

51. Comparado ao total da obra, o valor total dos itens fornecimentos tubulações de ferro fundido são materialmente relevantes. Somam em valores contratuais R$ 18.472.897,74 (peça 31, IND), o que representa 16,6% do contrato.

52. Além da materialidade, deve-se considerar que o fornecimento de tubos de ferro fundido no Brasil está sujeito, atualmente, ao possível monopólio de mercado exercido pela Saint Gobain Canalização Ltda.

53. Diante das questões apresentadas, de materialidade e possível ambiente monopolista para o fornecimento de tubos de ferro fundido, entende-se cogente o parcelamento do objeto ou, mesmo, a adoção de BDI reduzido para tais itens.

54. No sentido do parcelamento, o assunto está apresentado no art. 23, § 1° da Lei 8663/93, que dispôs:

§ 1° As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

55. Instados a se pronunciar acerca da não adoção de parcelamento do objeto ou de diferenciação do BDI do fornecimento dos tubos, a Prefeitura de Juiz de Fora, em suma, assim se pronunciou (Peça 35, p. 29-30):

1) Entendemos que não foi adotado BDI diferenciado para os itens relativos ao 'fornecimento de tubos de ferro fundido' considerando que o contrato prevê também o serviço de assentamento dos mesmos.

Caso o serviço tivesse sido aglutinado em um único item (fornecimento e assentamento de tubos de ferro fundido) teríamos adotado o BDI global (de serviço), já que não tínhamos a orientação para diferenciar BDI de insumo. Dessa forma, não haveria diferença financeira em relação ao valor ora contratado.

Por outro prisma, a empresa não é apenas uma repassadora dos tubos adquiridos, já que o item fornecimento inclui estocagem em canteiro, carga/ descarga e transporte até a obra, ou seja, todo o planejamento até seu assentamento.

56. Verifica-se que as alegações da prefeitura dizem respeito à apresentação do item na planilha (um único item ou separado em assentamento e fornecimento) e a questões de gerenciamento e logística.

57. Entretanto, quanto à forma de apresentação em planilha, observa-se ser questão meramente formal, não se configurando como justificativa para a não consideração do estipulado no art. 23, § 1° da Lei 8663/93. O objeto estar ou não segregado em fornecimento e assentamento não é condição perante a jurisprudência para não se parcelar ou não se utilizar BDI reduzido para os respectivos fornecimentos.

58. As questões de logística e gerenciamento podem ser consideradas como fatores determinantes na decisão pelo não parcelamento dos tubos, entretanto poderia ter sido adotado um BDI reduzido para tais itens, de forma a conservar com a contratada a gestão e guarda dos tubos.

59. São nesse sentido os termos de reiterados julgamentos do Tribunal de Contas da União, consolidados pela Súmula nº 253/2010:

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra, devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens

60. No que tange às questões de logística argumentadas pela prefeitura, vale considerar que pode, de fato, ser um pouco complexa por envolver a gestão de estoque, transporte, e, mesmo, patrimonial dos tubos e conexões em ferro fundido. Questões que devem ser consideradas e bem avaliadas, mormente em face de as obras lineares pertinentes serem desenvolvidas ao longo de vasta extensão territorial dos diversos trajetos da rede de esgoto de Juiz de Fora e envolverem inúmeras interferências.

61. No entanto, há previsão legal para casos diferentes de logísticas, como o estipulado no §2º do art. 9º do Decreto 7.983/2013, o qual dispõe que, no caso do fornecimento de materiais em que tenham logísticas não padronizadas, o BDI pode ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição.

62. De fato, o que se percebe é que, a princípio, haveria uma boa possibilidade de obtenção de vantajosidade econômica, seja pela aquisição de tubulação diretamente do fabricante pela eliminação de dupla incidência da taxa de BDI, seja pela adoção de um BDI diferenciado, tendo em vista as menores despesas administrativas e tributárias incorridas, pela empreiteira executora da obra, no fornecimento de tubos.

63. Solicitado a se pronunciar sobre os critérios e/ou normas internas da CEF definindo as hipóteses de exigência de utilização de BDI diferenciado, ou parcelamento de licitação, para o fornecimento de materiais em um contrato, a Caixa Econômica Federal informou (peça 25, p. 32) que o pertinente normativo vigente à época era o AE099 versão 008, cujo excerto segue abaixo:

(...)

3.3.10.3.1 São considerados materiais e equipamentos especiais aqueles fora de linha de produção normal, ou seja, que tenham aplicação única por meio de projetos específicos, exclusivos para a intervenção em análise e que necessitam ser solicitados, sob condições especiais, a fornecedores ou fabricantes exclusivos ou reduzidos.

3.3.10.3.1.1 São exemplos de materiais e equipamentos especiais: bombas, centrífugas, elevadores, materiais tubulares e respectivos assessórios para instalação de redes públicas ou obras lineares, estruturas metálicas e elementos pré-moldados.

3.3.10.3.2 Desde que observadas as condições indicadas no item 3.3.10.3.1, são obrigatoriamente enquadrados como materiais e equipamentos especiais aqueles que correspondem, isoladamente, a 18% do VI da obra ou totalizem, no mínimo, R$ 1.500.000,00. (*grifos acrescidos*)

(...)

64. Da leitura do exposto, verifica-se que a CEF deveria ter exigido a utilização de BDI diferenciado, em face de o valor dos tubos e conexões em ferro fundido, mesmo se considerados só os da Fase 2, ser de R$ 3.856.958,63 (peça 31, IND), ou seja, maiores que os R$ 1.500.000,00 estipulados no normativo interno.

65. Relativamente ao percentual utilizado, um BDI maior que 12% unicamente poderia ser acatado pela CEF se justificado pelo proponente/tomador e aceito somente com homologação do gestor técnico responsável na unidade, considerando a manifestação do engenheiro e/ou arquiteto responsável pela análise, conforme estipulado no item 3.3.10.8 do AE099 versão 008 (peça 25, p. 32-33), nos termos:

3.3.10.8.3 É admissível, sem justificativa, índice global de BDI na faixa entre 20% e 30% para serviços e obras, e de até 12% para aquisição de materiais e equipamentos especiais, quando esta é realizada em conjunto com a execução das obras.

3.3.10.8.3.1 Índices de BDI que extrapolarem estes intervalos, se justificados pelo proponente/tomador, por item componente e incidência, serão aceitos somente com homologação do gestor técnico responsável na unidade, considerando a manifestação do engenheiro e/ou arquiteto responsável pela análise.

3.3.10.8.3.2 Índice de BDI superior a 12% para aquisição de materiais e equipamentos especiais, nas situações em que a aquisição é contratada em conjunto com a execução de obras, é impeditivo da autorização de pagamento desses itens antes de sua instalação ou aplicação.

66. Do exposto, levando-se em conta os normativos, a materialidade e a situação singular de possível monopólio de fornecimento dos tubos e conexões em ferro fundido utilizados na obra, entende-se que deveria ter sido utilizada uma taxa reduzida de BDI para os itens de fornecimentos de tubos e conexões de ferro fundido.

67. A referida irregularidade deu origem a um sobrepreço de R$ 2.270.745,43 (2,03% do valor contratado para as Fases 1 e 2), sendo R$ 474.109,22 referentes a recursos federais.

b) Aumento indevido de preços contratuais

68. Prosseguindo na análise, e de posse da planilha editada com as descrições padronizadas dos serviços, conforme informado alhures, cotejou-se os preços unitários dos serviços constantes do contrato original com os do último aditivo processado (Aditivo 9). Dessa comparação, constatou-se que vários desses preços haviam sido majorados.

69. É importante registrar que não há condições que justifiquem aumento nos preços unitários licitados e contratados, seja por terem sido firmados abaixo de referenciais do Sinapi, seja para compensarem algum outro preço que sofrera redução.

70. O aumento de preços unitários contratados afronta o disposto no art. 3º da Lei 8666/93 no que se refere à seleção da proposta mais vantajosa para a administração, à vinculação ao instrumento convocatório, à indisponibilidade de bens públicos e, por fim, às condições editalícias e contratuais pactuadas.

71. É imperioso frisar que o contrato tem o regime empreitada por preços unitários, que é, segundo o artigo 6º, inciso VII da lei 8666/93, quando se contrata a execução da obra por preço certo de unidades determinadas.

72. Dessa forma, qualquer aumento de preços unitários impacta no valor a ser pago pela totalidade da obra, de sorte que uma proposta aparentemente vantajosa pode se tornar desfavorável à Administração.

73. A referida irregularidade deu origem a um sobrepreço de R$ 2.016.189,63 (1,81% do valor contratado para as Fases 1 e 2), calculado considerando as quantidades de serviços cujos preços foram majorados e os valores de aumento dos seus respectivos preços unitários.

74. A tabela a seguir traz a relação dos serviços com preços majorados e as quantidades contratadas.

Tabela 3 – Sobrepreço (F1 + F2) decorrente de majoração de preços

Descrição tratada	UNID	CONT/ADT	P. VENDA	Diferença P. Unit. Adit(-)Cont Dif	Quant. Total FASES 1 e 2 Quant.	SOBREPREÇO Diferença x Quant = Dif x Quant.
ASSENT. E FORN. DE TUBOS DE CONCRETO ARMADO A-2 Ø 1200 MM	M	CONTRATO	782,72	133,91	1.798,86	240.886,42
		ADITIVO 9	916,63			
ATERRO MANUAL DE VALA COMPACTADO COM MATERIAL DE 1 CAT COM CONTROLE DO GC	M3	CONTRATO	18,82			
		ADITIVO 9	18,82	0,00	23.052,11	0,00
		ADITIVO 9	29,31	10,49	7.339,67	76.978,00
CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK = 20 MPA	M3	CONTRATO	429,20			
		ADITIVO 9	451,29	22,09	1,61	35,57
		ADITIVO 9	451,30	22,10	171,79	3.797,14
CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK 3O,O MPA	M3	CONTRATO	499,95	21,79	8.142,21	177.414,08
		ADITIVO 9	521,74			
EMBOÇO	M2	CONTRATO	14,59	8,75	2.770,34	24.229,17
		ADITIVO 9	23,34			
EMBOCO/MASSA UNICA PARA PAREDE INTERNA COM ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA SEM PENEIRAR TRACO 1:4, E=20 MM	M2	CONTRATO	13,20			
		ADITIVO 9	23,33	10,13	210,75	2.135,05
		ADITIVO 9	23,34	10,14	602,84	6.113,23
EMBOCO/MASSA UNICA PARA PAREDE INTERNA COM ARGAMASSA MISTA DE CIMENTO, CAL HIDRATADA E AREIA SEM PENEIRAR TRACO 1:2:8, E = 20	M2	CONTRATO	16,03	6,68	792,58	5.297,76
		ADITIVO 9	22,71			
ESCAVACAO MANUAL DE VALA EM SOLO DE 1A CATEGORIA, PROFUNDIDADE ATE 2 M	M3	CONTRATO	23,71			
		ADITIVO 9	53,75	30,04	1.496,99	44.976,39
		ADITIVO 9	53,76	30,05	2.264,62	68.062,37
ESCAVAÇÃO MANUAL DE VALA EM SOLO SECO PROFUNDIDADE ATÉ 1,5M	M3	CONTRATO	16,29	37,47	692,84	25.963,11
		ADITIVO 9	53,76			
ESGOTAMENTO POR BOMBEAMENTO	H	CONTRATO	0,64	5,00	55.529,58	277.649,82
		ADITIVO 9	5,64			
FORMA EM CHAPA PLAS TIFICADA 12 MM	M2	CONTRATO	80,68	20,04	5.225,09	104.710,90
		ADITIVO 9	100,72			
FORMA COMPENSADA RESINADA	M2	CONTRATO	78,13	22,59	33.412,51	754.788,63
		ADITIVO 9	100,72			
LASTRO DE CONCRETO SIMPLES	M3	CONTRATO	368,02	185,03	787,50	145.710,03
		ADITIVO 9	553,05			
LASTRO DE PEDRA DE MÃO	M3	CONTRATO	120,78	2,75	3.226,31	8.871,78
		ADITIVO 9	123,53			
PLACA DA OBRA	M2	CONTRATO	224,60	80,52	456,32	36.742,70
		ADITIVO 9	305,12			
PLACA DE IDENTIFICAÇÃO DA ETE	M2	CONTRATO	190,42	114,70	10,00	1.146,99
		ADITIVO 9	305,12			
TAPUME COM TÁBUAS SOBREPOSTAS	M2	CONTRATO	31,96	10,17	1.048,53	10.665,35
		ADITIVO 9	42,13			
TOTAL DIFERENÇAS						2.016.174,49

75. No Apêndice F (Tabelas Referentes ao Achado 1) encontra-se tabela com o detalhamento do sobrepreço apontado retro (R$ 2.016.174,49), evidenciado em cada uma das 2 fases: Fase 1 (R$ 1.732.451,03) e Fase 2 (R$ 283.738,60).

76. Encontra-se, também, no Apêndice F relação com as descrições originais dos serviços na planilha e seus correspondentes agrupamentos.

c) Preços diferentes para mesmos serviços

77. Ao analisar a planilha do Aditivo 9 do Contrato 01.2012.066, verificou-se a existência de preços distintos para mesmos serviços, em afronta ao art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

78. Essa prática denota deficiência na planilha contratual, na medida em que necessariamente há preços incorretos, pois é de se esperar que mesmos serviços possuam os mesmos preços unitários.

79. Os itens com preços diferentes localizados na referida planilha foram os seguintes:

Tabela 4 - Serviços iguais com preços diferentes - Contrato 01.2012.066

Descrição tratada	UNID	P. UNIT ARRED
ASSENT. E FORN. DE TUBOS DE CONCRETO ARMADO A-2 Ø 500 MM	M	R$ 138,69
		R$ 174,38
ASSENT. E FORN. DE TUBOS DE CONCRETO ARMADO A-2 Ø 600 MM	M	R$ 191,23
		R$ 216,39
ATERRO MANUAL DE VALA COMPACTADO COM MATERIAL DE 1 CAT COM CONTROLE DO GC	M3	R$ 18,82
		R$ 29,31
FORMA EM CHAPA PLAS TIFICADA 12 MM	M2	R$ 32,64
		R$ 100,72
FORNECIMENTO DE C90JGS D:200MM	PÇ	R$ 374,98
		R$ 410,46
FORNECIMENTO DE JOELHO DE 90 D:25	PÇ	R$ 0,46
		R$ 0,48
		R$ 1,03
FORNECIMENTO DE TFL10 L:0,50M D:250MM	PÇ	R$ 624,75
		R$ 2.998,85
SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO	M	R$ 1,31
		R$ 1,80
		R$ 1,81

d) Verificação de eventual sobrepreço em decorrência de preços excessivos frente ao mercado

80. Vale ainda deixar registrada a análise procedida nesta auditoria quanto a eventual ocorrência de sobrepreço em consequência de preços excessivos frente ao mercado (peça 31, IND).

81. Em que pese o contrato ter sido firmado a preços unitários, a avaliação de sobrepreço se deu com relação ao preço global, se compatível com os de mercado. Nessa esteira, a existência de determinados itens da planilha contratual com sobrepreço pode ser correspondida pela existência de itens cujos preços estejam abaixo dos de mercado, havendo assim uma compensação entre os valores desses dois diferentes grupos de serviços (Método da Limitação do Preço Global).

82. Nesse exame de verificação de sobrepreço, em virtude das limitações impostas pela inexistência tanto de detalhamento de BDI (Bonificação e Despesas Indiretas), quanto de Composições de Preços Unitários, referentes ao orçamento da licitação, à proposta da licitante vencedora e ao contrato, a amostra examinada foi representada por apenas cerca de 50,9% do valor contratual. Dessa análise, ainda que carente de maior aprofundamento, não se evidenciou sobrepreço no valor global contratado.

83. Vale frisar que, na construção dos preços paradigmas foi adotado de forma conservadora um BDI referencial de 26,44%, correspondente ao 3º quartil dos valores dispostos no Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário para construção de coleta de esgoto e correlatas.

84. Além disso, imperioso citar que nesta análise de preços, foi adotado o mesmo percentual de BDI para todos os itens analisados, mesmo para os de fornecimento de tubos e conexões de ferro fundido, tema abordado no item ‘a’ deste tópico.

<u>Competência do TCU para fiscalizar o Contrato por completo (Fases 1 e 2)</u>

85. Conforme salientado alhures, a análise da regularidade dos preços envolveu todo o montante de recursos do Contrato 01.2012.066, sejam recursos municipais (financiamento FGTS/Cesama) ou da União (OGU). Em que pese envolver recursos não só federais, entende-se que esta Corte de Contas tem competência para examinar a ocorrência de sobrepreço levando-se em conta a totalidade dos valores envolvidos no aludido instrumento contratual.

86. O entendimento predominante neste Tribunal é de que, na hipótese de contrato de obras parcialmente financiado pela União, a análise de preços deve recair sobre a totalidade dos serviços contratados, inclusive aqueles custeados por fontes diversas da federal, pois se eliminando algum sobrepreço detectado, mesmo que seja identificado somente nos itens sustentados por recursos próprios dos entes fiscalizados, reduzir-se-ia, por consequência, a necessidade de aporte de recursos federais, a fim de se manter a proporcionalidade do pacto originalmente fixado para a execução do empreendimento. Nesse cenário, seria possível que o TCU exigisse o ressarcimento por sobrepreço, limitado sempre ao valor total dos recursos federais transferidos.

87. Nesse sentido, cita-se trecho do Voto proferido no Acórdão 993/2009 – TCU –Plenário, que elucida a matéria ora discutida:

25. Mesmo que se procure demonstrar essa separação por meio de extratos bancários da conta específica do convênio, no intuito de se estabelecer uma correlação entre a movimentação bancária e os valores e as datas das medições/faturas, ainda assim não há que se afastar a legitimidade desta Corte para buscar a reversão do prejuízo ao erário. Isso porque, ao expelir sua força sobre determinado instrumento fiscalizado, que no caso se trata de um contrato custeado parcialmente com recursos federais, o controle externo busca corrigir os prejuízos causados pela consumação da irregularidade, esforço este que não pode estar vinculado à vigência de convênio ou outro instrumento congênere. Não é demais salientar que o pacto celebrado entre a União, como concedente, e Estados ou Municípios, na figura de convenentes, colima somente a concessão de auxílio financeiro para a execução de determinado objeto, o qual se materializa, na maioria das vezes, por intermédio de instrumento

contratual, celebrado entre o convenente e pessoa jurídica de direito privado, precedido do devido procedimento licitatório, salvo nos casos previstos em Lei, ex vi do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

26. Assim, constatado débito decorrente de irregularidade em contrato devidamente fiscalizado pelo TCU, desde que o quantum invalidado se limite ao total dos recursos transferidos pela União, não há óbice à atuação desta Corte com vistas ao ressarcimento do dano.

27. Se assim não fosse, estaria o destino do controle nas mãos do gestor público - *in casu* do convenente - e, em casos de má-fé ou fraude, bastar-se-ia direcionar os recursos federais para atos regulares. Desse modo, para aqueles tidos como ilegítimos - v.g resultantes de sobrepreço ou superfaturamento -, haveria apenas a incidência de recursos de contrapartida.

88. Esse mesmo entendimento de que pode o TCU fiscalizar a totalidade dos ajustes firmados parcialmente com recursos federais foi reiterado em demais julgados deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.235/2010, 2.658/2010 e 3.240/2011, todos do Plenário/TCU.

89. Nesse diapasão, a limitação decorrente de o contrato ter somente parte custeada por recursos federais se impõe apenas quando se torna necessário quantificar o ressarcimento de valores ao erário. Nesses casos, a quantia a ser ressarcida aos cofres federais limita-se ao valor repassado pela União. No presente caso, o limite seria, portanto, o valor financeiro efetivamente repassado por conta do Termo de Compromisso 0408.676-09/2013.

Conclusão:

90. Diante do exposto neste tópico, entende-se:

90.1. com relação aos itens ‘a’, ‘b’ e ‘c’, propor a oitiva da Prefeitura do município de Juiz de Fora e da Construtora Comim Eireli para que se manifestem acerca das irregularidades apontadas, referentes à planilha de preços do contrato 01.2012.066: i) não adoção de BDI diferenciado para tubos de ferro fundido, causando um sobrepreço de R$ 2.270.745,43 (2,03% do valor contratado); ii) aumento indevido de preços contratuais, o que ocasionou um sobrepreço de R$ 2.016.189,63 (1,81% do valor contratado); e iii) preços diferentes para mesmos serviços.

90.2. com relação ao item ‘a’ propor a oitiva da Caixa Econômica Federal para que se manifeste acerca das irregularidades apontadas na mencionada planilha contratual: i) não utilização de BDI diferenciado para itens de fornecimentos de tubos e conexões em ferro fundido.

III.2. Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Tipificação:

Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

91. A situação encontrada corresponde a irregularidade de natureza grave, mas não se enquadra totalmente no inciso IV do § 1º do artigo 117 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018). Os atos praticados poderiam ter ensejado a nulidade do procedimento licitatório, além de configurarem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, com potencial de dano ao erário.

92. Entretanto, os atos questionados já produziram seus efeitos, não tendo eficácia, do ponto de vista preventivo, uma indicação de bloqueio de recursos que, caso fosse adotada, poderia, inclusive, prejudicar o interesse público, na medida em que retardaria o término das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora/MG.

Situação encontrada:

93. No exame do edital da Concorrência 017/2011-SO (peça 14), concernente à contratação das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora, que resultou na celebração do Contrato 01.2012.066 com a empresa Comim Construtora Eireli, constatou-se que houve restrição à competitividade em virtude de diversos requisitos de habilitação que não se configuraram indispensáveis ao cumprimento do objeto, conforme o mandamento do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como por extrapolarem os limites fixados na Lei 8.666/93 (arts. 30 e 31), além de contrariarem vasta jurisprudência deste Tribunal.

94. Nesse sentido, cabe destacar as seguintes ocorrências: a) qualificação técnica baseada em serviços irrelevantes e quantitativos mínimos excessivos; b) qualificação técnica com limitação de atestados e vedação de somatório; c) qualificação econômico-financeira com metodologia de cálculo, índices contábeis e valores desarrazoados e não usuais; e d) visita ao local da obra.

95. Nos próximos parágrafos, passa-se à análise mais pormenorizada dos fatos acima indicados.

a) Qualificação técnica baseada em serviços irrelevantes e quantitativos mínimos excessivos.

96. Em regra, para fins de qualificação técnica, parcelas específicas do objeto licitado devem ser incluídas, unicamente, quando se referirem a encargo materialmente relevante, com particularidade técnica ou executiva que o torne distinto do usualmente existente em outras obras do mesmo porte e tipologia.

97. Na análise dos critérios de qualificação técnica da Concorrência 017/2011-SO (peça 14, p. 8-11), tais condições não restaram presentes, pois ficou evidenciada a não comprovação, de modo cumulativo, da relevância técnica e econômica de diversos serviços, além da excessividade dos quantitativos mínimos exigidos.

98. No tocante à qualificação técnico-profissional, o edital dispõe o seguinte no subitem 3.5.a.1:

a.1 - Construção de estação de tratamento de esgoto com características semelhantes incluindo obras civis, fornecimento, instalação e montagem eletromecânica, pré-operação e operação assistida.

99. Já em relação à qualificação técnico-operacional, o edital elencou um rol bastante extenso, com 12 (doze) requisitos a serem atendidos (subitens 3.5.b.1/b.12), conforme se verifica na transcrição abaixo:

b.1 - Construção de estação de tratamento de esgoto com capacidade igual ou superior a 480 (quatrocentos e oitenta) l/s., incluindo obras civis, fornecimento, instalação e montagem eletromecânica, pré-operação e operação assistida, contendo:

1. Sistema de controle/redução de odores;
2. Reatores;
3. Sistema de desidratação com centrifuga;
4. Compressores de ar;
5. Gradeamento/peneiramento mecânico;
6. Automação e instrumentação de campos;
7. Sistema remoção de areia tipo ‘air lift’.

b.2 - Construção de no mínimo 03 (três) elevatórias, sendo que pelo menos uma com vazão igual ou maior a 252 l/s.

b.3 - Subestação abrigada 1.200 KVA.

b.4 - Aço 500.000 Kg

b.5 - Escoramento metálico/madeira e/ou blindagem 125.000 m^2.

b.6 - Concreto estrutural 30 MPa 4.600 m^3.

b.7 - Fornecimento e adensamento de areia 20.700 m^2.

b.8 - Execução de base e sub-base estabilizada 10.800 m^3.

b.9 - Fundação em estaca 11.300 ml.

b.10 - Aterro manual/mecânico de valas 77.000 m^3.

b. 11 - Forma de madeira 22.300 m^2.

b.12 - Construção de rede de esgotamento sanitário com extensão mínima de 8.600m com pelo 1.050m de fornecimento e assentamento de tubos de concreto maior ou igual a 700 mm.

100. O primeiro ponto a se ressalvar é que a especificação atinente à construção de estação de tratamento de esgoto, requisito utilizado tanto para a qualificação técnico-profissional (subitem 3.5.a.1), quanto técnico-operacional (subitem 3.5.b.1), compreende uma ampla gama de serviços a exigir aptidões diversas que, naturalmente, dificultam o acesso ao certame licitatório, razão pela qual as parcelas do objeto assim selecionadas devem ter relevância material e técnica simultaneamente. No caso, não há amparo para se comprovar experiência em serviços de pré-operação e operação assistida, visto que representam apenas 0,6% (R$ 663.000,00) do objeto colocado em licitação.

101. Em complemento, nos demais itens de capacitação operacional, a análise promovida (peça 32, p. 1), a partir do orçamento da licitação (R$ 109.575.273,75), confirmou outros serviços não relevantes materialmente. Os casos mais contundentes são os seguintes:

b.1.1) sistema de controle/redução de odores – 0,2% do total estimado (R$ 220.943,74);

b.1.3) sistema de desidratação com centrífuga – 0,5% (R$ 565.825,00);

b.1.5) gradeamento/peneiramento mecânico – 0,2% (R$ 271.847,53);

b.1.6) automação e instrumentação de campo – 0,2% (R$ 262.220,91);

b.1.7) sistema de remoção de areia tipo ‘air lift’ – 0,04% (R$ 43.604,89); e

b.3) subestação abrigada – 0,9% (R$ 1.021.271,78).

102. No que tange aos quantitativos mínimos fixados para qualificação técnico-operacional, verificou-se, em relação às quantidades totais previstas no orçamento da licitação, um nível de exigência excessivo para os seguintes itens (peça 32, p. 1):

b.2) construção de elevatórias – 60%;
b.4) armadura em aço CA 50 – 59,8%;
b.5) escoramento/blindagem – 55%;
b.6) concreto estrutural Fck 30 – 59,1%;
b.7) fornecimento e adensamento de areia – 59,8%;
b.8) base e sub-base estabilizada – 59,6%;
b.9) fundação em estaca – 60%; e
b.11) forma de madeira – 60,4%.

103. Cabe observar que se deve evitar o estabelecimento de quantitativos dos itens de maior relevância acima de 50%, salvo em casos excepcionais, necessariamente respaldados por justificativas específicas e circunstanciadas, consoante o entendimento predominante do Tribunal (Acórdãos 1851/2015, 244/2015 e 2099/2009, todos do Plenário).

104. As ocorrências anteriormente destacadas configuram ofensa ao art. 37, inciso XX1, da Constituição Federal, na medida em que as exigências de qualificação técnica do edital não se caracterizam indispensáveis à garantia de cumprimento do objeto licitado. Ademais, estão em desacordo com o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93 que, em sintonia com o mandamento constitucional, ordena que a capacitação técnico-profissional, também aplicável à técnico-operacional, deve-se restringir às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação. Também afrontam a jurisprudência do Tribunal, que se encontra consolidada na Súmula 263/2011, nos seguintes termos:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

105. Ao enfatizar a essencialidade, sob os aspectos material e técnico simultaneamente, das parcelas do objeto utilizadas para qualificação técnica, as regras jurídicas aplicáveis tem o propósito maior de evitar o estabelecimento de condições impertinentes, que não agreguem segurança à consecução do objeto e, de outra parte, somente frustrem o caráter competitivo da licitação, em ofensa ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93.

106. No caso da Concorrência 017/2011-SO, as condições de capacitação técnica restringiram, de fato, a competitividade do certame, tendo sido objeto de impugnação e ocasionado, inclusive, a inabilitação de licitante.

107. Após sua divulgação, o edital da Concorrência 017/2011-SO foi tempestivamente impugnado. A empresa GMEC Projetos e Obras Ltda., alegando natureza restritiva, questionou o requisito de se comprovar experiência técnica de pré-operação e operação assistida da estação de tratamento de esgoto (subitens 3.5.2.a.1 e b.1), defendendo sua exclusão ou o parcelamento do objeto, bem como se insurgiu contra a obrigação de se certificar os serviços mediante um único atestado, sem somatório (peça 33, p. 32-42).

108. Como já frisado (item 100), é oportuno atentar que os serviços discutidos, de pré-operação e operação assistida, correspondem a 0,6% do total do objeto licitado. Não obstante, a Administração indeferiu a impugnação, mantendo-se inalterado o edital, enfatizando a relevância de se manterem os referidos serviços, passíveis de serem comumente comprovados por empresas do ramo da construção civil, bem como considerou justificado, pelo vulto do empreendimento e complexidade da obra, a limitação de atestados e de vedação do somatório dos quantitativos (peça 33, p. 43-50). A referida empresa, posteriormente, não compareceu ao certame licitatório.

109. Das duas empresas participantes da Concorrência 017/2011-SO, a Infracon Engenharia e Comércio Ltda. foi inabilitada (peça 33, p. 51-53) porque, de acordo com a Prefeitura de Juiz de Fora, os documentos apresentados, em vez de comprovarem a construção de uma ETE, conforme exigido na qualificação técnico-profissional (subitem 3.5.2.a.1) e técnico-operacional (subitem 3.5.2.b.1), apenas atestaram a realização de serviços de ampliação, sem ainda compreender todas as características especificadas no edital, além de não confirmarem o alcance de quantitativos mínimos para diversos serviços (subitens 3.5.2.b.7, b.8, b.9 e b.12).

110. A Infracon impetrou recurso administrativo (peça 33, p. 54-68), aduzindo, em linhas gerais, que a ampliação implicou tanto serviços de reforma quanto serviços de construção, com a realização de obras civis, montagem eletromecânica, fornecimento de materiais e equipamentos para uma nova estrutura, de complexidade e capacidade superior à exigida na licitação, pois a ETE ampliada aumentou a vazão de tratamento de 7 m^3/s para 9,5 m^3/s, o que seria mais de cinco vezes a indicada no edital (480 l/s).

111. A Prefeitura de Juiz de Fora negou provimento ao recurso da Infracon (peça 33, p. 71 e 78), ratificando o posicionamento técnico anterior, no sentido de que não foi atestada a construção de uma ETE, a realização de seus itens de serviços nos moldes especificados no edital, assim como o atendimento dos quantitativos mínimos dos subitens b.7, b.8, b.9 e b.12.

112. Da consulta ao parecer técnico que fundamentou a negativa de provimento ao recurso interposto (peça 33, p. 69-70), verifica-se que todos os serviços de baixa relevância material mencionados neste relatório (itens 100 e 101) foram considerados não atendidos para fins de inabilitar a Infracon. Quanto aos demais serviços, a fixação de valores acima da média contribuiu sobremaneira para a não comprovação dos quantitativos mínimos, a exemplo do item b.7, pois foi comprovada a execução de 18.631,8 m^2 (peça 33, p. 70), acima do patamar de 50% do total estimado (17.316 m^2 = 50% de 34.632 m^2), mas abaixo do quantitativo exigido 20.700 m^2 (59,8%).

113. Como resultado das condições fixadas para habilitação no edital da Concorrência 017/2011-SO, notadamente as de qualificação técnica, bem como por conta dos atos adotados ao longo da condução desse certame licitatório, conclui-se pela ocorrência de restrição à competitividade. Das 55 empresas que retiraram o edital (peça 32, p. 3), apenas duas apresentaram propostas e, ao final, uma única empresa foi habilitada (Comim Construtora Eireli), o que, por conta da inexistência de real concorrência, resultou na proposta vencedora de R$ 108.589.096,42, correspondendo a um desconto de apenas 0,9% em relação ao orçamento estimativo da licitação (R$ 109.575.273,75).

b) Qualificação técnica com limitação de atestados e vedação de somatório.

114. Aliada à necessidade de aptidão técnica em itens de serviço sem relevância, alguns deles com quantitativos mínimos na faixa de 60% (item 102), o interessado em se habilitar deveria ainda se sujeitar ao limite máximo de três atestados, bem como à vedação de somatório de quantitativos, consoante o prescrito no subitem 3.5.2.3 do edital da Concorrência 017/2011-SO.

115. Diante dessas regras, uma empresa que, dos doze itens de serviços previstos no edital, comprovasse a execução de onze em três atestados, dependendo de um quatro para o último item, mesmo que as quantidades de cada um fossem superiores ao exigido, com menor prazo de execução dos serviços, ainda assim seria inabilitada por presunção de incapacidade técnica operacional. O mesmo efeito ocorreria se apresentasse três atestados, mas, para um único item, fosse necessário somar os quantitativos de dois deles, ainda que a quantidade resultante fosse bastante superior ao exigido e executado em menor prazo.

116. As hipóteses acima relatadas revelam que a limitação do número de atestados e proibição do somatório de quantitativos podem ocasionar baixa efetividade no propósito de se apurar a capacidade técnico-operacional das licitantes. Devido à possibilidade de somente restringirem, de modo indevido, a competitividade do certame, tais exigências só podem ser admitidas em casos excepcionais, desde que haja justificativas plausíveis, por meio das quais, de forma circunstanciada, fique evidenciada a necessidade de atestado único, demonstrando-se, para cada item de serviço de qualificação técnica, os aspectos que, caso não houvesse limitação de atestados ou fosse permitido o somatório de quantitativos, comprometeriam a execução do objeto licitado.

117. No caso da Concorrência 017/2011-SO, o estabelecimento de limite ao número de atestados e vedação de somatório representou prática contrária ao art. 30, §§§ 1º, 3º e 5º, da Lei nº 8.666/1993, assim como à reiterada jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1345/2018, 1923/2016, 2362/2013 e 1865/2012, todos do Plenário), ainda mais quando se sabe que elas incidiram sobre itens de serviços irrelevantes com quantitativos mínimos excessivos em geral. Ademais, como demonstrado anteriormente (item 112), as aludidas condições contribuíram para a ocorrência de efetiva restrição à competitividade do certame licitatório.

c) Qualificação econômico-financeira com metodologia de cálculo, índices contábeis e valores desarrazoados e não usuais.

118. A Lei de Licitações, em seu art. 31, §§ 1º e 5º, possibilita à Administração exigir índices contábeis para fins de qualificação econômico-financeira, desde que se limitem a comprovar, de forma objetiva, a boa situação financeira da empresa frente aos compromissos que terá que assumir caso o objeto lhe seja adjudicado, devendo tais índices e valores, ainda, serem usualmente adotados e estarem devidamente justificados no processo administrativo da licitação. O Tribunal reiteradamente tem deliberando nesse sentido, encontrando-se sua jurisprudência consolidada na Súmula 289:

A exigência de índice contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índices cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.

119. Embora a capacidade financeira também possa ser avaliada a partir de variáveis tais como capital ou patrimônio líquido mínimos, ou pela prestação de garantias (art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/93), os índices frequentemente utilizados para essa finalidade são os que dizem respeito à liquidez da empresa. No caso da Administração Pública Federal, as disposições da Instrução Normativa 2/2010/SLTI/MPOG (arts. 43, inciso V, e 44) podem servir de referência para o estabelecimento desses índices e valores, uma vez que vinculam a comprovação da boa situação financeira da empresa à apuração dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), cabendo cautelas adicionais na hipótese do valor calculado, para qualquer um dos aludidos índices, ser igual ou inferior a 1.

120. No âmbito da Concorrência 017/2011-SO, no intuito de se habilitar, na qualificação econômico-financeira, o interessado, por meio do preenchimento obrigatório da denominada Planilha de Cálculo da Situação Financeira da Empresa (Anexo III do edital – peça 14, p. 28), deveria comprovar o atendimento simultâneo de duas exigências (subitem 3.4.2):

a) nota 4 (quatro), no mínimo, aferida pelo somatório dos índices de Estrutura de Capital, Liquidez Corrente e Liquidez Geral; e

b) 25% de Disponibilidade Financeira Atual.

121. Para se alcançar a pontuação mínima exigida, cada um dos três índices indicados seria submetido, de início, a uma tabela padrão visando identificar uma nota arbitrada e, em seguida, seria aplicado o respectivo peso definido no edital (subitens 3.4.2.1 a 3.4.2.4 – peça 14, p. 6-7).

122. O primeiro aspecto a chamar a atenção é a atribuição de notas padronizadas e pesos aos índices reais, sem que haja justificativas que explicitem, de modo detalhado e específico, a razão dos valores adotados e o mérito dessa sistemática. Tomando em conta as condições fixadas (Anexo III), verifica-se que o Índice de Estrutura de Capital, não utilizado normalmente em licitações para comprovar a saúde financeira dos interessados, foi privilegiado em detrimento dos índices de liquidez, visto que seu peso isoladamente impacta a nota final em 60%.

123. Além disso, a aplicação das notas derivadas da tabela padrão, em conjunto com os pesos, criam situações nas quais os parâmetros de capacidade financeira estão acima do razoável. Nesse sentido, no âmbito da Concorrência 017/2011-SO (Anexo III – peça 14, p. 28), caso uma empresa apresentasse Índice de Liquidez Corrente de 1,60, o que certamente seria um bom indicativo de sua capacidade em cumprir obrigações de curto prazo, pois, para cada unidade a pagar, teria 60% a mais de disponibilidade financeira, a contribuição de tal variável para o alcance da nota 4 seria de somente 0,22 (Índice 1,60 = nota padrão de 1,00x0,22 de peso). Vale dizer, contribuição de apenas 5,5% (0,22/4) na nota de habilitação exigida. Já na hipótese de um Índice de Liquidez Geral de 1,20, o impacto final seria de 0,18 (Índice 1,20 = nota padrão 1,00x0,18 de peso), ou seja, participaria apenas com 4,5% da nota final (0,18/4). Outro aspecto a revelar a falta de razoabilidade desse critério de habilitação é que uma empresa que apresentasse índices de liquidez abaixo de 1, ou até mesmo ínfimos, revelando dificuldades em saldar seus compromissos, teria a mesma nota padrão 1,00 dos exemplos anteriormente comentados.

124. Ademais, para ser habilitar sob o aspecto econômico-financeiro, a licitante interessada deveria ter, no mínimo, 25% de Disponibilidade Financeira Atual, obtido pela soma algébrica do Ativo Circulante menos o Passivo Circulante, mais as Imobilizações de Veículos, Máquinas e Equipamentos, menos a correspondente depreciação, resultando esse multiplicado por 2 (dois) para, em sequência, ser dividido pela soma do valor estimado da contratação mais o saldo dos compromissos contratuais informado pela própria licitante (subitem 3.4.2.5 e Anexo III).

125. O uso desse índice é incomum e questionável. Como se vê, seu cálculo não é nada simples e incorpora o arbitramento de valores e inúmeras variáveis, algumas delas não usuais (imobilizações e depreciação), que dificultam vislumbrar se possibilitam, de fato, o dimensionamento da situação financeira das licitantes. Não há justificativas em específico para sua adoção, valores e parâmetros contábeis utilizados. É oportuno observar que o Dnit exigia em suas licitações comprovação com variáveis semelhantes, por meio da obtenção de certo valor de disponibilidade financeira líquida (DFL), mas que deixou de ser aplicada em face de dúvidas acerca de sua real eficácia, conforme explanado no Voto do Acórdão 3.097/2016-TCU-Plenário, Relator Weder de Oliveira, no excerto a seguir transcrito:

29. O item 12.8.1 do edital (peça 1, p. 49) exige a comprovação de disponibilidade financeira líquida (DFL) (...)

30. Com relação a esse aspecto, acompanho as conclusões da unidade instrutiva acerca da impertinência do índice (peça 23):

(...)

10.9. Instado a se manifestar naqueles autos, o Dnit informou que deixou de adotar o índice DFL como critério de habilitação de licitantes desde 2012 por julgar que, na prática, era inviável à Comissão de Licitação confirmar a veracidade dos dados apresentados pelas licitantes relativamente aos demais contratos por ela firmados. Concluiu que 'o resultado do DFL não é comprovação suficiente e, dessa forma, se torna exigência inócua' (peça 12 do TC 022.802/2012-6, p. 2).

(...)

10.11. Em virtude do exposto, constata-se que o próprio Dnit, patrocinador inicial do uso do DFL como indicador em licitações de obras públicas, constatou a sua impertinência, tendo deixado de adotá-lo há quatro anos.'

(...)

126. Assim, resta caracterizado que os requisitos de qualificação econômico-financeira da Concorrência 017/2011-SO não observaram fielmente o art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93, bem como a Súmula TCU 289/2016, visto que o edital da Concorrência 017/2011-SO (subitens 3.4.2 a 3.4.2.5.1) contemplou metodologia de cálculo desarrazoada, sem justificativas específicas e plausíveis, composta por diversos índices contábeis e valores usualmente não adotados para a adequada avaliação financeira.

127. Da forma como foram elaborados, os referidos critérios possuem potencial de acarretar indevida restrição à competitividade da licitação sem, de outra parte, assegurar efetivamente a boa situação financeira dos interessados. Em que pese esse potencial, que certamente impede o acesso de mais interessados ao certame licitatório, deve-se observar, entretanto, que as duas empresas participantes da Concorrência 017/2011-SO cumpriram as exigências de qualificação econômico-financeira.

d) Visita ao local da obra

128. O edital da Concorrência 017/2011-SO exigiu do Responsável Técnico visita aos locais de execução das obras em três datas específicas, previamente agendada, a fim de que o licitante interessado obtivesse o 'Atestado de Visita', emitido pela Prefeitura de Juiz de Fora e que deveria compor a documentação do envelope a ser apresentado para fins de habilitação. Na hipótese de não comparecimento, tal documento não seria concedido (subitens 1.4.1, 1.4.1.4 e 1.4.2).

129. A prática ora relatada mostra-se excessiva, extrapola o disposto no art. 30, inciso III, da Lei 8.666/1993, visto que tal comando somente ordena comprovação, pelo licitante, quando requerido, de que tomou conhecimento de todas as informações e condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. Conforme reconhecido pela jurisprudência do TCU (Acórdãos 3.291/2014, 234/2015, e 372/2015, todos do Plenário), para satisfação dessa exigência, na maioria dos casos, considera-se suficiente declaração do interessado, vedando-se, de outra parte, a necessidade de se apresentar certificados emitidos pela Administração.

130. Não que seja proibida a realização de visita técnica por completo, mas, nos casos implementados, a Administração deve obrigatoriamente demonstrar a imprescindibilidade de tal procedimento para a perfeita execução do objeto licitado, fato esse não presente na Concorrência 017/2011-SO. Em virtude da extensão do objeto, que se traduz pela execução de serviços distribuídos por inúmeros bairros de Juiz de Fora, a exemplo de coletores-tronco que totalizam mais de 30 Km de rede a ser instalada (item 12), presume-se que uma visita técnica tenha pouco a incrementar o grau de conhecimento dos licitantes a respeito do objeto em licitação.

131. Nesse contexto, a visita técnica em dias certos, previamente agendada, não se justifica, pois, a par de não adicionar benefícios, eleva o risco de perda de competitividade do certame, diante da reunião prévia dos licitantes, o que lhes dá o conhecimento prévio do universo de concorrentes e a oportunidade para agirem em conluio, causando evidente prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração, contrariando, assim, o art. 3º, *caput* e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93.

Conclusão:

132. Diante de todo o exposto neste tópico, tendo em vista que as situações descritas nas alíneas 'a' e 'b' anteriores, concernentes à qualificação técnica baseada em serviços irrelevantes e quantitativos mínimos excessivos, em conjunto com a limitação de atestados e vedação de somatório, acarretaram efetiva restrição à competitividade da Concorrência 017/2001-SO (itens 112, 113 e 117), cabe propor, para fins de apresentação de razões de justificativa, a audiência do Sr. Jefferson Rodrigues Junior, então Secretário de Obras do município de Juiz de Fora, responsável pela indicação das regras de qualificação técnica que deveriam compor o edital da licitação, conforme pedido de abertura de certame licitatório destinado à execução das obras por ele subscrito em 24/10/2011 (peça 34).

133. Com relação às situações relatadas nas alíneas ‘c’ e ‘d’, que dizem respeito aos critérios de qualificação econômico-financeira e de visita técnica, em que pese o potencial de restrição à competitividade, tendo em vista que, no caso da Concorrência 017/2011-SO, tal risco não se confirmou, entende-se suficiente propor que seja dada ciência à Prefeitura de Juiz de Fora sobre tais irregularidades, no intuito de que adotem providências internas para evitar a ocorrência de outras semelhantes em qualquer contratação financiada com recursos públicos da União.

III.3. Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável.

Tipificação:

Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO:

134. A situação encontrada corresponde a irregularidade de natureza grave, mas não se enquadra totalmente no inciso IV do § 1º do artigo 117 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018). Os atos e fatos são materialmente relevantes e configuraram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal, com potencial de dano ao erário.

135. Entretanto, os atos questionados já produziram seus efeitos, não tendo eficácia, do ponto de vista preventivo, uma indicação de bloqueio de recursos que, caso fosse adotada, poderia, inclusive, prejudicar o interesse público, na medida em que retardaria o término das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora/MG.

Situação encontrada:

136. A Prefeitura de Juiz de Fora/MG realizou o processo licitatório da Concorrência 017/2011-SO sem apresentar, nos autos, justificativas técnicas e econômicas para o não parcelamento de seu objeto (peça 14-20), sendo que tal situação contribuiu para a restrição à competitividade detectada no mencionado certame, além de contrariar o disposto no art. 23, §1º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

137. Sem o parcelamento do objeto, o valor global estimado da contratação, de R$ 109.575.272,00, por si só, já restringiria o universo de empresas que poderiam participar do certame, uma vez que foi exigido, por exemplo, garantia de manutenção da proposta no valor de 1% do mencionado preço referencial, ou seja, de R$ 1.095.752,74. Além disso, há que se considerar que a empresa licitante deveria atender, para qualificação técnica, quantitativos mínimos determinados em função da obra por completo, em conjunto com a necessidade de possuir capacidade técnica e logística para executar de forma concomitante a totalidade dos serviços previstos. Em outras palavras, uma obra desse porte teria alto potencial para restringir a participação no certame somente a grandes construtoras.

138. Atinente ao parcelamento do objeto, cabe ressaltar que o mencionado art. 23, § 1º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, pressupõe a divisão de obras em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, consoante se depreende dos seguintes termos:

Art. 23. (...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

139. A determinação contida no mencionado dispositivo é clara, no sentido de que o objeto deve ser parcelado, uma vez comprovado técnica e economicamente viável, a fim de melhor aproveitar os ‘recursos disponíveis no mercado’ e de ampliar a ‘competividade’ do certame, sem perda da economia de escala.

140. Desse modo, o parcelamento busca a ampliação do universo de concorrentes. Cada parte, item, etapa ou parcela, caso possível, deve representar uma licitação isolada ou em separado. A impossibilidade técnica e econômica de parcelar deve estar baseada em estudos técnicos formais que a justifiquem, ou seja, cabe ao administrador público que desejar licitar um objeto sem parcelamento, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável sob aqueles aspectos, o que não ocorreu no presente caso (Concorrência 017/2011-SO).

141. A jurisprudência do TCU consolida tal regramento, sintetizado na súmula 247, transcrito a seguir:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as

exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

142. Com fulcro nos citados normativos, verifica-se que a decisão administrativa de parcelar ou não o objeto licitado - em contratos de elevada materialidade, tais como o decorrente da Concorrência 017/2011-SO - totalmente escapa à livre discricionariedade do administrador e deve ser sempre justificada, fundamentada em estudos técnicos formais, e limitada pela ponderação de diversos fatores.

143. O parcelamento do objeto, nos termos da legislação e da jurisprudência do TCU, busca, primordialmente, a ampliação do universo de interessados aptos a executar cada parcela específica da obra, especialmente nos casos em que tais parcelas sejam potencialmente executadas por empresas de distintas especialidades e, em consequência, a obtenção de contratações mais vantajosas, seja pelo aspecto da qualidade, do prazo, do preço etc.

144. Constata-se que contratos realizados em um só lote costumam ter economia de escala, quando comparados com múltiplas contratações que englobem o mesmo objeto; contudo, os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência com a participação de empresas de menor porte, ou mais especializadas, não raro, igualam ou sobrepujam os decorrentes da economia de escala.

145. Sobre a melhor forma de parcelar o objeto, verifica-se, em publicação de caráter orientativo do TCU intitulada 'Roteiro de Auditoria de Obras Públicas' (edição de Dezembro/2012, quadro 24, p. 95-96), recomendação baseada em decisões prolatadas no âmbito do TCU, em opiniões de técnicos das unidades especializadas desta Corte e em práticas observadas na Administração Pública, considerando-se, ainda, os retromencionados requisitos estabelecidos na legislação e na jurisprudência, sobre critérios, não cumulativos, que embasem a opção de parcelamento considerada mais adequada para obras de esgotamento e tratamento sanitário, quais sejam: (i) por critério da localidade ou divisão geográfica, desde que a obra abranja grande área; (ii) para a execução de estações de tratamento de esgotos (ETES), estações elevatórias e de outros componentes relevantes, os quais representem alta materialidade e complexidade; e (iii) alta materialidade de aquisições de tubulações de ferro fundido, quando comparadas ao valor total da obra.

146. No caso em tela, verifica-se, por meio de análise das metas do Termo de Compromisso discriminadas no subtópico II.2.1 retro, que os três mencionados critérios não cumulativos estavam presentes no empreendimento em análise, vez que: (i) a ampliação do sistema de esgotamento sanitário abrange grande área da cidade de Juiz de Fora; (ii) trata-se de execução de componentes materialmente relevantes, tais como ETES, obras lineares e estações elevatórias; e (iii) alta materialidade do fornecimento das tubulações de ferro fundido, da ordem de 13% do valor total da obra.

147. Em específico, do ponto de vista técnico e econômico, as obras do Subsistema Ipiranga/Santa Luzia, concernentes à implantação de 7.978 metros de coletor-tronco e de 1 (uma) Estação de Tratamento de Esgoto (Santa Luzia), tipo RAFA-FAN, deveriam compreender o objeto de licitação diversa, visto que se trata de um sistema de esgotamento sanitário completo, independente, em área não contigua às demais, com elevado valor material.

148. Apenas para concluir este ponto, sempre que se optar pelo não parcelamento do objeto é recomendável demonstrar no processo de contratação que existem pelo menos três prestadores aptos a atender à demanda na integralidade, sob o risco de configurar restrição à competitividade. Embora não haja normativo impondo tal recomendação, trata-se de conduta diligente, ética, de bom-senso e de boa administração, que demonstraria a lisura do certame e o respeito aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

149. Pelo exposto, conclui-se que o não parcelamento do objeto para a execução das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário do município de Juiz de Fora/MG, previsto no edital da Concorrência 017/2011-SO, naturalmente restringe a competitividade do certame, aspecto que, diretamente, eleva o risco de não se obter a proposta mais vantajosa ao erário.

150. Instada a apresentar manifestação acerca do não parcelamento do objeto (peça 35, p. 28), pertinente à implantação das obras lineares e ETE do Subsistema Ipiranga/Santa Luzia, visto a viabilidade técnica e econômica de sua licitação e execução de modo independente em relação ao Subsistema Vila Ideal, a Prefeitura do município de Juiz de Fora/MG respondeu nos seguintes termos: (peça 35, p. 30)

3) Na concepção do projeto, o subsistema Ipiranga/Santa Luzia fazia parte do Sistema União Indústria (Vila Ideal). Na ocasião da elaboração do projeto executivo verificou-se a oportunidade de melhorar a eficiência do sistema com a separação do mesmo. Entendemos que foi mantida a programação inicial de licitação abrangendo o objeto da concepção.

151. A partir da leitura da resposta retro, entende-se que não foram apresentadas justificativas plausíveis para o detectado não parcelamento do objeto da Concorrência 017/2011-SO. Tampouco foram apresentados

estudos técnico-econômicos, elaborados por profissionais legalmente habilitados, que: (i) avaliem os riscos associados; (ii) ser essa a melhor opção; e (iii) apresentem os benefícios esperados em contraposição aos riscos advindos do não parcelamento do objeto, bem como eventuais medidas mitigadoras previstas.

152. Diante do exposto, no intuito de se verificar a existência de eventuais estudos técnicos e econômicos que comprovem a inviabilidade do parcelamento do objeto da Concorrência 017/2011-SO, além de colher o entendimento da Prefeitura de Juiz de Fora/MG a respeito do inteiro teor do presente achado, cumpre, inicialmente, ouvir em oitiva o ente municipal para que se manifeste acerca da irregularidade detectada, ou seja, pelo mencionado não parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente viável.

III.4. Orçamento do Edital e do Contrato inadequados.

Tipificação:

Falhas/ Impropriedades

Situação encontrada:

153. Os orçamentos do edital da Concorrência 017/2011-SO e do contrato 01.2012.066 não foram devidamente detalhados, vez que apresentaram: (i) itens que não contêm composição analítica de seus custos unitários; (ii) itens com descrição/unidade genéricas; e (iii) BDIs sem detalhamento. Essa situação denota o descumprimento do art. 7º, § 2°, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, assim como não está consonante com a jurisprudência deste Tribunal (Súmula TCU 258/2010).

154. Os mencionados orçamentos apresentam itens com orçamento sintético, com a simples identificação dos serviços necessários, seus preços unitários e global. Contudo, não apresentam as composições analíticas de seus custos unitários, bem como do detalhamento dos encargos sociais e do BDI que lhe serviram de referência. Além disso, tais peças possuem itens com descrições genéricas, principalmente com especificações em 'Verba' e 'Conjunto'.

155. A Prefeitura do município de Juiz de Fora/MG, responsável pela mencionada concorrência, também não condicionou, no relativo ato convocatório, para fins de julgamento, que as planilhas orçamentárias das propostas viessem obrigatoriamente complementadas com as retromencionadas peças de detalhamento.

156. Instada a se manifestar (peça 35, p. 28), a fim de que apresentasse os documentos relativos ao detalhamento do BDI e Composições de Preços Unitários que compunham o edital e a proposta da licitante vencedora da Concorrência 017/2011-SO ou, se fosse o caso, as justificativas para a não exigência de tais detalhamentos dos preços, a Prefeitura de Juiz de Fora respondeu nos termos a seguir: (peça 35, p. 30)

2) Não identificamos no Edital e nem nas propostas dos licitantes o detalhamento do BDI e Composições de Preços Unitários. O detalhamento de BDI não era exigido pela Prefeitura na época da referida licitação. Apenas a título de informação, a exigência é adotada nos atuais processos licitatórios.

157. Sobre o tema, O art. 6º, inciso IX, alínea 'f', da Lei 8.8666/1993 define que o orçamento referencial de certames licitatórios deve ser fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, para possibilitar a avaliação do custo global da obra, com nível de precisão adequado.

158. Além disso, o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei de Licitações, exige o detalhamento dos orçamentos, baseados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

159. Portanto, é inadmissível a discriminação de quantitativos nas planilhas orçamentárias sob a unidade genérica 'verba', 'conjunto', ou similar, dissociada de memorial que demonstre a exata grandeza e justificativa de preço para aquele encargo contratual, tal como constatado no orçamento da Concorrência 017/2011-SO.

160. Ressalta-se que a adoção de unidades genéricas de quantitativos em orçamentos referenciais impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço estimado, sendo que tal situação tem potencial para prejudicar o controle, a economicidade e a competitividade do certame, além de limitar o amplo conhecimento aos licitantes de todas as características do objeto a ser contratado.

161. A composição de custos unitários de cada item a ser contratado, com a relação específica de todos os insumos que oneram o serviço, os consumos e produtividades de cada equipamento, material e mão de obra, é fundamental para a correta parametrização dos serviços que compõem a planilha geral dos preços da obra relacionada. Ou seja, as composições devem especificar, para cada insumo, a sua produtividade horária, o seu consumo unitário e o seu custo.

162. O detalhamento de todos os serviços da planilha orçamentária, tanto motiva o preço referencial proposto, como dá maior condição ao licitante de melhor oferecer a sua proposta, ao conhecer todas as nuanças da contratação. Além da necessária publicidade e motivação do referencial de preços utilizado, tal medida instiga a competitividade e contribui para a economicidade do certame, uma vez que ao melhor conhecer o objeto, em tese, embutem-se menos riscos na contratação.

163. O licitante, igualmente, deve apresentar o detalhamento de seus preços. A demonstração objetiva de todos os custos do empreendimento subsidia a Administração em eventuais análises de exequibilidade da oferta. Também evita a ocorrência de duplicidades de encargos dispostos no orçamento e serve de lastro probatório para o discernimento de futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro. Trata-se, finalmente, da necessária motivação do preço ofertado, supedâneo do julgamento e da avaliação da real vantagem do preço oferecido pelo particular.

164. Atinente ao detalhamento do BDI, é pacífico no TCU que o detalhamento das composições de custos de cada serviço em uma obra não se restringe ao demonstrativo dos seus custos diretos; perpassa, também, pelo desmembramento de seus custos indiretos, com a indicação individual de cada parcela que compõe o BDI.

165. Como parcela do preço e por explicitar fração relevante do valor da obra, impinge que se motive, por meio de planilhas próprias, cada parcela dos custos indiretos, com indicação precisa e memorial de cálculo transparente da taxa de BDI utilizada.

166. Pelo exposto, restou confirmado que o orçamento da licitação sob exame (peça 15, p. 21-31; peças 16-19; e peça 20, p. 1-15) e o orçamento contratual (peça 27, p. 7-56; peças 28-29) devem ser objeto de ressalva, pois não se fizeram acompanhar das composições analíticas de todos os seus custos unitários, bem como da indicação e detalhamento do BDI e encargos sociais que impactaram os preços finais das contratações, além de apresentar itens com descrição/unidades genéricas.

167. A elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que não esteja acompanhada do detalhamento das composições de seus custos unitários, do BDI e encargos sociais utilizados, bem como a falta de exigência editalícia no sentido de as licitantes apresentarem proposta com tais elementos, configuram a inexistência de orçamento detalhado, afrontando, desse modo, o art. 7º, § 2°, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93.

168. A jurisprudência deste Tribunal, que se encontra consolidada na Súmula 258/2010, salienta a obrigatoriedade de que as composições acima destacadas integrem a proposta exigida das licitantes e o orçamento do projeto básico da obra licitada.

169. Tendo em vista que, inobstante tal impropriedade, ao longo da execução contratual transcorrida até à época de nossa fiscalização, inexistiam indícios de dano ao erário em decorrência de sua prática, entendemos que seja suficiente para o deslinde da matéria propor encaminhamento do tipo ciência, a fim de que a Prefeitura de Juiz de Fora e a Cesama evitem a reiteração da impropriedade comentada em futuras contratações com recursos de origem federal.

IV. Análise dos comentários dos gestores

170. Em atenção ao Memorando Circular Segecex 8/2014, e ao disposto na Portaria 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011, c/c. o item 9.4 do Acórdão 1.255/2013 – TCU – Plenário, registram-se as justificativas para o não encaminhamento do relatório para comentários dos gestores.

171. Dos quatro achados relatados, três situações foram consideradas graves (IGC), mas que não se enquadram nas hipóteses legais previstas nos incisos IV e V do § 1º do artigo 117 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), pertinentes à IGP e IGR, cujas deliberações normalmente causam grande impacto na execução orçamentária, financeira e física das obras fiscalizadas. Por conta desse contexto, o relatório preliminar não foi submetido à manifestação da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG, ente subscritor do pacto com a União e que promoveu a licitação/contratação das obras.

172. Ademais, é oportuno observar que, ao longo dos trabalhos de campo, por conta de requisições oficiais de esclarecimentos e reuniões mantidas com representantes da Prefeitura de Juiz de Fora, Cesama e Caixa, os auditados tiveram conhecimento prévio acerca dos principais achados então já detectados pela equipe de fiscalização, notadamente aqueles relativos às condições de habilitação restritivas à competitividade, à ausência de parcelamento do objeto e deficiências do orçamento. Nas conversas mantidas, sempre se realçou o caráter preliminar dos achados, que se tratava de convicção inicial restrita à equipe de fiscalização, passível de modificações posteriores ante a conclusão dos procedimentos de auditoria na fase de relatório, bem como devido a diversas esferas de controle e decisão pelas quais o processo de auditoria se submete no âmbito do Tribunal.

V. Conclusão

173. Trata-se de fiscalização iniciada no período de 21/5/2018 a 25/5/2018, e finalizada no período de 2/7/2018 a 3/8/2018, nas obras relativas à ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora, objeto do Termo de Compromisso 0408.676-09/2013 (Siafi 682.715), celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Juiz de Fora/MG, cabendo o papel de

interveniente executor à Companhia de Saneamento Municipal – Cesama.

174. A presente ação de controle foi autorizada pelo Acórdão 843/2018-TCU-Plenário (TC 025.542/2017-6, lista do Fiscobras 2018), tendo sido promovida pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex-MG), sob a supervisão da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).

175. A partir do objetivo da fiscalização traçado, formularam-se as questões de auditoria adiante indicadas

1. O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?
2. Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
3. A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?
4. O procedimento licitatório foi regular?
5. A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
6. Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?
7. Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

176. Para cada uma das questões de auditoria acima elencadas, realizaram-se os procedimentos indicados na Matriz de Planejamento (Fiscalis 173/2018).

177. Como resultado da aplicação desses procedimentos, em relação à primeira, terceira, quinta e sexta questões de auditoria, não foram constatadas inconsistências que merecessem ser tratadas como achados de auditoria (ver peça 31, itens não digitalizáveis, aplicação dos procedimentos).

178. Em relação à segunda questão, atinente ao Projeto Básico/Executivo, foi apontada a seguinte impropriedade:

178.1. Orçamento do Edital e do Contrato inadequados (achado III.4), constatada por meio da análise promovida nos itens 153 a 169, cuja conclusão foi pela proposta de dar ciência à Prefeitura do município de Juiz de Fora/MG e Cesama, a fim de se evitar a reiteração da impropriedade em futuras contratações financiadas com recursos oriundos da União.

179. Já com relação à quarta questão de auditoria, concernente ao procedimento licitatório, foram apontadas as seguintes irregularidades:

179.1. Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento (achado III.2), constatada por meio da análise promovida nos itens 93 a 133, cuja conclusão foi pela proposta de audiência do responsável, a fim de que apresentasse as correspondentes razões de justificativa, bem como de dar ciência à Prefeitura do município de Juiz de Fora e Cesama; e

179.2. Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável (achado III.3), constatada por meio da análise promovida nos itens 136 a 152, cuja conclusão foi pela proposta de oitiva da Prefeitura do município de Juiz de Fora/MG, no sentido de se manifestar acerca dos fatos relatados.

180. Quanto à sétima questão de auditoria, atinente aos preços dos serviços definidos no orçamento da licitação e no contrato decorrente (01.2012.066), foi apontada a seguinte irregularidade:

180.1. Sobrepreço decorrente de ausência de BDI diferenciado, de aumento indevido de preços contratuais e de preços diferentes para mesmos serviços (achado III.1), constatada por meio da análise promovida nos itens 45 a 90.2, cuja conclusão foi pela proposta de oitiva da Prefeitura do município de Juiz de Fora/MG e da empresa contratada, Comim Construtora Eireli, no intuito de se manifestarem acerca dos fatos relatados.

180.2. Ainda atinente ao achado III.1, concluiu-se pela proposta de oitiva da Caixa Econômica Federal no sentido de se manifestar sobre a não utilização de BDI diferenciado para itens de fornecimentos de tubos e conexões em ferro fundido, constantes da planilha de preços do contrato 01.2012.066.

181. Cabe registrar que o volume de recursos fiscalizados na presente auditoria alcançou o montante de R$ 111.648.948,06. Estima-se que os benefícios decorrentes dessa ação de controle contemplam potencial economia aos cofres públicos de R$ 4.286.935,06 (sendo R$ 757.847,82 referentes a recursos federais), a valores de janeiro de 2012, em decorrência de sobrepreço apurado, que pode ser saneado por completo mediante ações corretivas dos auditados e em razão do controle mais próximo exercido pela Caixa no papel de mandatária a partir de comunicação do Tribunal. Além disso, as propostas de ciência aos auditados contribuem para o

aperfeiçoamento de suas atuações na execução de obras com recursos federais, visto que buscam, em essência, evitar a perpetuação das impropriedades constatadas.

182. Por fim, cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída à Exma. Ministra Ana Arraes, em observância aos artigos 8º a 11, 42 e 43 da Resolução TCU 280, de 15 de junho de 2016 (peça 1), os quais estabelecem que os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas, ainda que não incluídos no plano de fiscalização destinado a atender as exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias, serão objeto de sorteio, mediante sistema informatizado, entre os ministros e os ministros-substitutos.

VI. Proposta de encaminhamento

183. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

183.1. oitiva da Prefeitura do município de Juiz de Fora/MG e da empresa Comim Construtora Eireli, CNPJ 16.587.834/0001-85, nos termos do art. 250, Inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestem-se sobre as irregularidades a seguir apontadas, que se encontram detalhadas no tópico III.1 deste Relatório (itens 45 a 90.2): i) não adoção de BDI diferenciado para tubos de ferro fundido, causando um sobrepreço de R$ 2.270.745,43 (2,03% do valor contratado); ii) aumento indevido de preços contratuais, o que ocasionou um sobrepreço de R$ 2.016.189,63 (1,81% do valor contratado); e iii) preços diferentes para mesmos serviços; (item 90.1)

183.2. oitiva da Caixa Econômica Federal, Gerência Executiva e Negocial de Governo de Juiz de Fora, nos termos do art. 250, Inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se acerca da não utilização de BDI diferenciado para itens de fornecimentos de tubos e conexões em ferro fundido, relacionadas na planilha do contrato 01.2012.066, conforme detalhado nos itens 48 a 67 do tópico III.1 deste Relatório; (item 90.2)

183.3. oitiva da Prefeitura do município de Juiz de Fora/MG, nos termos do art. 250, Inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se sobre:

183.3.1. o inteiro teor do achado III.3 – Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente viável, ou seja, que apresente eventuais estudos técnicos e econômicos que comprovem a inviabilidade do parcelamento do objeto da Concorrência 017/2011-SO, ou, se for o caso, os motivos para o não parcelamento de seu objeto, embora técnica e economicamente viável; (item 152)

183.4. audiência de Jefferson Rodrigues Junior, CPF 181.894.236-49, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, na condição de Secretário de Obras à época dos fatos, para que apresente razões de justificativa por ter indicado para a elaboração do edital da Concorrência 017/2011-SO, por meio do pleito de abertura de procedimento licitatório subscrito em 24/10/2011 (peça 34), critérios de qualificação técnica baseada em serviços irrelevantes e quantitativos excessivos, com comprovação condicionada à limitação de atestados e vedação de somatório, conforme explicitado neste relatório de auditoria (itens 96 a 117), conduta essa que implicou restrição indevida à competitividade do certame, em ofensa ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; art. 30, § 1º, inciso I, §§ 3º e 5º, da Lei 8.666/93; e à Súmula TCU 263/2011, bem como ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações; (item 132)

183.5. dar ciência à Prefeitura do município de Juiz de Fora/MG e à Companhia de Saneamento Municipal - Cesama, com base no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, sobre as impropriedades abaixo mencionadas, no intuito de que adotem providências internas para evitar a ocorrência de outras semelhantes em qualquer contratação financiada com recursos públicos da União:

183.5.1. qualificação econômico-financeira com metodologia de cálculo, índices contábeis e valores desarrazoados e não usuais, fato constatado na Concorrência 017/2011-SO e que configurou a inobservância do art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93, bem como da Súmula TCU 289/2016; (item 133)

183.5.2. exigência de visita ao local da obra para fins de habilitação, previamente agendadas em datas específicas, desnecessária face à natureza do objeto licitado, fato constatado na Concorrência 017/2011-SO e que caracterizou infringência ao art. 30, inciso III, da Lei 8.666/1993; (item 133).

183.5.3. orçamento do edital e do contrato inadequados, em razão das respectivas planilhas orçamentárias terem detalhamento deficiente por apresentar: (i) itens com descrição/unidade genéricas; (ii) itens desacompanhados das composições de todos os custos unitários de seus serviços; e (iii) falta de detalhamento do BDI e encargos sociais utilizados para a fixação dos preços unitários e global da contratação, bem como falta de exigência editalícia no sentido de as licitantes apresentarem proposta com tais elementos, fato verificado no âmbito da Concorrência 017/2011-SO, e que contraria o art. 7º, § 2°, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, bem como a Súmula TCU 258/2010; (item 169);

183.6. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório, do voto e da instrução que o fundamentaram, à Prefeitura do município de Juiz de Fora/MG, à Companhia de Saneamento Municipal – Cesama, à Caixa Econômica Federal, Gerência Executiva e Negocial de Governo de Juiz de Fora, bem como ao Ministério das Cidades."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria inserida no Fiscobras 2018, relativa às obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora/MG, com a finalidade de elevar o nível de tratamento de esgotos, contribuindo para a preservação e recuperação ambiental do rio Paraibuna, afluente que perpassa o território do município e compõe a bacia federal do rio Paraíba do Sul.

2. As obras fiscalizadas integram o Termo de Compromisso 0408.676-09/2013 (Siafi 682.715), celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Juiz de Fora, tendo como interveniente executor a Companhia de Saneamento Municipal - Cesama.

3. O volume de recursos fiscalizados alcançou R$ 111.648.948,06, que corresponde ao valor total do Contrato 01.2012.066, firmado com a empresa Comim Construtora Ltda. (atual Comim Construtora Eireli), vencedora da Concorrência 017/2011-SO, promovida pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, referente à parte das obras incluídas no Termo de Compromisso 0408.676-09/2013.

4. O valor do contrato está detalhado em duas planilhas orçamentárias distintas, cada uma vinculada exclusivamente a uma fonte de recursos. Uma denominada Fase 1, no total de R$ 78,4 milhões (70,22% do contrato), possui suporte financeiro no Contrato de Financiamento FGTS 0161.603-73/06, firmado entre a Caixa Econômica Federal e o município de Juiz de Fora. A outra, denominada Fase 2, refere-se à parte das obras custeada com recursos do Orçamento-Geral da União (Termo de Compromisso 0408.676-09/2013), no total de R$ 33,25 milhões (29,78% do contrato).

5. De início, é pertinente registrar que a presença de recursos de diferentes fontes não impede a atuação do TCU. A jurisprudência deste Tribunal reitera em diversos julgados sua competência para fiscalizar a totalidade dos ajustes firmados parcialmente com recursos federais. Nesse sentido há os Acórdãos 2.235/2010, 2.658/2010 e 3.240/2011, todos do Plenário.

6. A auditoria teve por objetivo verificar a conformidade da execução orçamentária, financeira e física do empreendimento, a aderência às normas de licenciamento ambiental, projetos, licitações, contratos, orçamentos e preços. Para tanto, foram elaboradas as seguintes questões:

a) o tipo do empreendimento exige licença ambiental? Foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

b) há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

c) a formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?

d) o procedimento licitatório foi regular?

e) a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais? A sua execução foi adequada?

f) os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico/executivo?

g) os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

7. Quanto às questões das alíneas "a", "c", "e" e "f", não foram identificadas inconsistências ou irregularidades significativas.

8. Em relação às alíneas "b", "d" e "g" foram detectadas as seguintes falhas consideradas graves pela equipe de auditoria: i) sobrepreço decorrente de ausência de BDI diferenciado, de aumento indevido de preços contratuais e de preços diferentes para mesmos serviços; ii) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

iii) ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável; iv) orçamento do edital e do contrato inadequados.

9. Alinho-me às análises e propostas da unidade técnica e as adoto como fundamento desta deliberação, sem prejuízo das considerações que passo a destacar.

10. No tocante à alínea "i" do item 8 acima, o sobrepreço calculado foi de R$ 4.286.935,06. Desse valor, R$ 2,27 milhões (2,03% do valor contratado) resultam da aquisição de tubos e conexões de ferro fundido com BDI de 30%, apesar de que seria aplicável o BDI de 14,02%, nos termos dos referenciais e critérios do Acórdão 2.622/2013 - Plenário. O restante, R$ 2,016 milhões (1,81% do valor contratado), refere-se ao aumento indevido de preços contratuais, uma vez que as condições editalícias e contratuais estabeleceram preços que deveriam ter sido obedecidos na execução do contrato.

11. Foi evidenciado ainda que havia itens iguais com preços diferentes. Embora dessas diferenças possa advir prejuízo financeiro, este não foi estimado por não ter sido definido qual seria o preço de fato aplicável. Nada obstante, exceto se evidenciada a absoluta impropriedade e inexequibilidade do preço mais baixo registrado para cada item, é razoável assumir que o menor valor ofertado pela contratada em cada caso representa sua proposta de preço e, por isso, deve prevalecer na execução do ajuste. Assim sendo, acrescento determinação para que a unidade técnica calcule o sobrepreço associado à prática de preços diferentes para serviços iguais e, se confirmado, inclua nas oitivas item destinado ao contraditório dos envolvidos.

12. Para esse primeiro grupo de irregularidades, resumidas na alínea "i", a unidade técnica propôs a oitiva do município de Juiz de Fora e da Construtora Comim Eireli, para que se manifestem acerca das irregularidades apontadas, referentes à planilha de preços do contrato 01.2012.066.

13. Quanto às alíneas "ii", "iii" e "iv", todas têm relação com a fase de seleção da empresa que viria a realizar a obra e também, por conseguinte, efeitos na execução do contrato. Todavia, por já terem gerado efeitos físicos e financeiros, a unidade técnica avaliou que eventual intervenção, nesse momento, no sentido de provocar o desfazimento destes atos, poderia trazer mais prejuízos que benefícios.

14. Em relação à restrição à competitividade, a exigência de qualificação técnica baseada em serviços irrelevantes e quantitativos mínimos excessivos e a limitação de atestados e vedação de somatório acarretaram efetivos prejuízos à competitividade da Concorrência 017/2001-SO. Devido à gravidade da falha a unidade técnica propôs a audiência de Jefferson Rodrigues Júnior, então secretário de Obras do município de Juiz de Fora, responsável pela indicação das regras de qualificação técnica que deveriam compor o edital da licitação.

15. A falha relacionada à falta de parcelamento do objeto é também fator que contribuiu para a restrição à competitividade, na medida em que pode ter excluído da licitação empresas capazes de realizar apenas parte do que foi licitado. As características e a dimensão da obra recomendavam o parcelamento. Ainda assim, contrariamente ao entendimento previsto nas normas e na jurisprudência do TCU, a opção por não parcelar não foi tecnicamente fundamentada. Foi proposta oitiva do município de Juiz de Fora sobre essa questão e ainda sobre as falhas no detalhamento dos orçamentos e do contrato.

16. Por fim, as diversas impropriedades detectadas serão também cientificadas à Prefeitura de Juiz de Fora, para que nas licitações futuras evite falhas semelhantes.

17. O secretário da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana - SeinfraUrbana se manifestou, à peça 41, por manter a Secex/MG como responsável pela condução subsequente destes autos. As caraterísticas das irregularidades identificadas, assim como a materialidade envolvida, não justificam a necessária assunção do processo pela unidade especializada. Portanto, por estarem satisfeitos os requisitos estabelecidos no subitem 9.5.2 do Acórdão 664/2016 - Plenário, sou favorável ao encaminhamento.

Ante o exposto, acompanho a proposta da unidade instrutiva, com os ajustes que considero pertinentes, e VOTO por que seja aprovada a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2729/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.338/2018-5
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: André Borges de Souza (CPF 899.014.286-53), Antônio Carlos Guedes Almas (CPF 261.867.726-91) e Jefferson Rodrigues Júnior (CPF 181.894.236-49).
4. Unidades: Companhia de Saneamento Municipal - Cesama e Prefeitura Municipal de Juiz de Fora/MG.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais - Secex-MG.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais, no âmbito do Fiscobras 2018, nas obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Juiz de Fora/MG, inseridas no Termo de Compromisso 0408.676-09/2013, celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Juiz de Fora/MG, tendo como interveniente executor a Companhia de Saneamento Municipal - Cesama.

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 e 43, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157 e 250, incisos II, III e IV, do Regimento Interno, em:

9.1. realizar a audiência de Jefferson Rodrigues Júnior, ex-secretário de Obras de Juiz de Fora/MG, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa por ter indicado para a elaboração do edital da Concorrência 017/2011-SO critérios de qualificação técnica baseados em serviços irrelevantes e quantitativos excessivos, com comprovação condicionada à limitação de atestados e vedação de somatório, o que implicou restrição indevida à competitividade do certame, em ofensa aos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e 30, § 1º, inciso I, §§ 3º e 5º, da Lei 8.666/93, à Súmula TCU 263/2011, bem como ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações;

9.2. promover a oitiva do município de Juiz de Fora/MG e da empresa Comim Construtora Eireli, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem sobre as seguintes irregularidades:

9.2.1. não adoção de BDI diferenciado para tubos de ferro fundido, causando sobrepreço de R$ 2.270.745,43;

9.2.2. aumento indevido de preços contratuais, o que ocasionou sobrepreço de R$ 2.016.189,63;

9.3. promover a oitiva da Caixa Econômica Federal, Gerência Executiva e Negocial de Governo de Juiz de Fora, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste acerca da não utilização de BDI diferenciado para itens de fornecimento de tubos e conexões em ferro fundido, relacionados na planilha do Contrato 01.2012.066;

9.4. promover a oitiva do município de Juiz de Fora/MG, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre a ausência de parcelamento do objeto da Concorrência 017/2011-SO, embora técnica e economicamente viável, e apresente motivações fundamentadas ou eventuais estudos que comprovem a inviabilidade do parcelamento;

9.5. dar ciência ao município de Juiz de Fora/MG e à Companhia de Saneamento Municipal - Cesama sobre as seguintes impropriedades, para evitar a ocorrência de outras semelhantes em contratações financiadas com recursos públicos da União:

9.5.1. qualificação econômico-financeira com metodologia de cálculo, índices contábeis e valores desarrazoados e não usuais, fato constatado na Concorrência 017/2011-SO e que configurou a inobservância do art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93, bem como da Súmula TCU 289/2016;

9.5.2. exigência de visitas ao local da obra para fins de habilitação, previamente agendadas em datas específicas, desnecessárias em face da natureza do objeto licitado, fato constatado na Concorrência 017/2011-SO e que caracterizou infringência ao art. 30, inciso III, da Lei 8.666/1993;

9.5.3. orçamentos do edital e do contrato inadequados em razão de as respectivas planilhas orçamentárias terem detalhamento deficiente por apresentar itens com descrição/unidade genéricas, itens desacompanhados das composições de todos os custos unitários de seus serviços e falta de detalhamento do BDI e encargos sociais utilizados para fixação dos preços unitários e global da contratação, bem como falta de exigência editalícia no sentido de as licitantes apresentarem proposta com tais elementos, fato verificado no âmbito da Concorrência 017/2011-SO e que contraria o art. 7º, § 2º, inciso II, e o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, bem como a Súmula TCU 258/2010.

9.6. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais que:

9.6.1. calcule o sobrepreço associado à prática de preços diferentes para serviços iguais no Contrato 01.2012.066 e, se confirmado, inclua nas oitivas item destinado ao contraditório do município de Juiz de Fora/MG e da empresa Comim Construtora Eireli;

9.6.2. encaminhe ao responsável chamado em audiência, à Prefeitura Municipal de Juiz de fora e à empresa Comim Construtora Eireli cópia da peça 38 destes autos;

9.6.3. prossiga como responsável pela condução desta auditoria.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2729-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

GRUPO – CLASSE I – Plenário

TC 015.601/2009-0

Natureza: Embargos de Declaração.

Unidade: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Distrito Federal (atual Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal).

Recorrente: Construtora Artec S/A (CNPJ 00.086.165/0001-28).

Representação legal: Henrique Neves da Silva (OAB/DF 7.505) e outros representando a Construtora Artec S/A; Marcus Vinícius Labre Lemos de Freitas (OAB/GO 14.282) e outros representando a ACJ - Construções e Incorporações S/A; Normando Augusto Cavalcanti Júnior (OAB/DF 13.454) e outros representando a Fahma Planejamento e Engenharia Ltda.; Tiago Camargo Thomé Maya Monteiro (OAB/DF 20.660) representando a Construtora Gautama Ltda.

RELATÓRIO

A Construtora Artec S/A opôs embargos de declaração contra o Acórdão 2.307/2018-Plenário, nos seguintes termos:

"CONSTRUTORA ARTEC LTDA., qualificada nos autos do processo em referência, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, por seus advogados, opor EMBARGOS DE DECLARAÇÃO em face do Acórdão 2307/2018 - TCU - Plenário, com relação a seus Itens 9.1 e 9.2, na forma dos arts. 34, da Lei 8.443/1992, e 287 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, mediante as razões a seguir aduzidas.

Por meio do acórdão proferido na sessão do dia 02.10.2018, o Egrégio Plenário desse Colendo Tribunal de contas, conheceu dos embargos de declaração opostos pela ora embargante, mas, no mérito, negou-lhes provimento.

O v. acórdão 2.307/2018 foi publicado no Diário Oficial no dia 16 de outubro de 2018 (Seção I, pág. 73). Assim, atendido o prazo do § 1° do art. 34 da Lei 8.443/92, os presentes embargos de declaração, opostos no dia seguinte ao da publicação, são tempestivos e, portanto, devem ser recebidos na forma do § 2° do mencionado dispositivo.

No voto condutor do acórdão embargado, a eminente relatora, resumiu o teor do recurso anterior da ora embargante, da seguinte forma:

7. A embargante apresentou, em síntese, as seguintes alegações recursais:

7.1. inicialmente registrou que a intenção de mover os embargos de declaração não se confunde com a mera tentativa de obter novo julgamento, mas de integrar e aperfeiçoar o acórdão recorrido;

7.2. expôs histórico da Construtora Artec S/A e de sua participação no mercado da construção civil;

7.3. analisou o parecer do secretário da Secretaria de Recursos - Serur;

7.4. arguiu nulidade *ab initio* do procedimento, conforme decidido pelo STF em relação à 'Operação Navalha', com aplicação da teoria dos frutos da árvore envenenada;

7.5. alegou prescrição do crime de fraude a licitação;

7.6. afirmou não poder ser condenada com base em presunção de fraude;

7.7. propugnou pela dosimetria; exame da proporcionalidade da pena aplicada.

Ao apreciar os embargos de declaração constou do acórdão embargado, em suma, que: as questões indicadas nos itens 7.1 e 7.2, por serem meramente narrativas, não indicariam hipótese a ser tratada; em relação ao item 7.3, não haveria prevalência do parecer emitido pelo Secretário de Recursos, pois a instrução do feito cabe ao seu relator na forma do art. 11 da Lei 8.443/92; em relação 'às alegações recursais de prescrição do crime de fraude a licitação (subitem 7.5), de aplicação da penalidade de inidoneidade baseada em presunção de fraude (subitem 7.6) e da dosimetria na aplicação da pena (subitem 7.7)', a matéria teria sido enfrentada no acórdão 2.851/2016-Plenário conforme trechos destacados. Sobre a nulidade do procedimento que se iniciou com base em provas já declaradas ilícitas pelo Supremo Tribunal Federal e em relação aos temas dos embargos de declaração reforçados em memorial, assim foi destacado:

29. Conclui-se, então, que a documentação remetida a este Tribunal pela ministra Eliana Calmon, do STJ, constituiu, por assim dizer, a notícia inicial, e a comprovação da fraude foi caracterizada com elementos e análises implementados por esta Corte de Contas.

30. Por derradeiro, a embargante apresentou memorial que abordou questão já tratada anteriormente sobre a nulidade das interceptações telefônicas declarada pelo STF.

31. Defendeu, ainda, que ocorreu prescrição da pretensão punitiva do TCU com fundamento no § 2° do art. 1° da Lei 9.873/1999, conforme decisão do STF no MS. 32.201, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso.

32. Primeiramente, a referida decisão indeferiu a ordem e julgou prejudicada a liminar concedida no MS. 32.201, impetrado contra multa aplicada por esta Casa.

33. Em segundo lugar, o citado ministro examinou o caso e reconheceu que não ocorrera a prescrição. Contudo, todo o exame balizou-se na Lei 9.873/1999, tendo registrado em seu voto que: 'para a análise do primeiro argumento, é preciso antes determinar qual o prazo prescricional para que o TCU exerça sua competência sancionadora. A matéria ainda não foi examinada especificamente pelo Supremo Tribunal Federal'.

34. Apesar do respeito à posição do magistrado exarada na primeira turma, a decisão não representa o posicionamento definitivo do STF sobre a matéria.

35. Além disso, este Tribunal já reconheceu a não aplicação da prescrição da pretensão punitiva disciplinada pela Lei 9.873/1999, tendo prevalecido sobre a matéria o regramento do art. 205 do Código Civil, conforme amplamente debatido quando da prolação do acórdão 1.441/2016-Plenário. (...).

Em que pesem as razões do acórdão embargado, faz-se necessária a interposição de novos embargos declaratórios, com efeitos modificativos, para que sejam apreciadas a contradição e as omissões no mencionado acórdão, pois inexiste a responsabilidade tal como delineada na decisão, sendo indevida a condenação mantida pelos Itens 9.1 e 9.2 do acórdão embargado, merecendo pronta reforma.

A embargante pede vênia para destacar que os presentes embargos são opostos exclusivamente diante de matéria versada no recurso anterior e nas manifestações apresentadas à eminente relatora que, com a máxima vênia e com a renovação da admiração nutrida, não foram examinadas no acórdão embargado.

REITERAÇÃO SOBRE O COMPORTAMENTO DA EMPRESA.

A Embargante tem ciência de que os fatos resumidos nos incisos 7.1 e 7.2 do acórdão embargado constituem mera narrativa da história e do comportamento da empresa, que nunca foi chamada por essa elevada Corte de Contas para responder em outro processo que não o presente procedimento que - em si -já comina pesado ônus à Construtora, porquanto, além de se preocupar diariamente com o deslinde da questão que põe em risco a sua existência, tem consumido recursos humanos e financeiros da empresa que verdadeiramente se preocupa em atender às decisões dessa Col. Corte de Contas, sem abdicar da defesa dos seus direitos.

Nesse sentido, a empresa rogando as máximas vênias, compreende ser necessário realçar, em cada uma e em todas as manifestações que apresenta, que o seu comportamento não pode ser considerado como nenhuma forma de aquiescência com a prática de atos não republicanos. Essa reiteração é necessária em razão dos princípios éticos e morais que sempre conduziram o comportamento empresarial da ora embargante. Se assim não fosse, os sócios da embargante já poderiam ter criado outras empresas para tentar escapar indiretamente da sanção que lhe foi imposta por este Tribunal, como é possível que muitas pessoas investigadas ou atingidas por fatos muito mais graves e consecutivos já tenham feito.

Entretanto, os maiores valores que a embargante tem são o seu nome e a tradição de ao longo de décadas de existência não ter sido alvo de nenhuma investigação revelada pelos diversos órgãos de controle sobre o tema tratado no presente feito.

Não há nada contra a empresa, senão o presente processo que é o único que ela responde neste Tribunal, ao contrário das demais envolvidas que possuem múltiplas investigações e processos em várias esferas administrativas e penais.

Pelas razões já apresentadas, a empresa acredita ter demonstrado que a sua participação no episódio verificado por este Tribunal ocorreu deu de forma meramente passiva, devendo ela ser compreendida como vítima da artimanha que a prejudicou. Não há nenhum ato volitivo que possa ser atribuído à Construtora para inclui-la como participe da fraude investigada. O único dado considerado pelas decisões diz respeito à proposta apresentada, a partir de elementos que foram entregues à embargante pela subcontratada Fahma, que, posteriormente confessou nos autos que também havia sido contratada pela Construtora Gautama, a quem propôs realizar os mesmos serviços por menor preço.

Anote-se que, como demonstrado nos autos, se não fossem os preços indicados pela subcontratada, a proposta da ora embargante seria vencedora do certame, o que, por si, demonstra que a sua intenção ao participar da licitação foi a de apresentar o menor preço à administração.

O único fato, portanto, que indicaria responsabilidade da Artec diz respeito à apresentação de sua proposta, contaminada pelos preços prejudiciais apresentados pela Fahma. Assim, ainda que se apontasse alguma falha nesse procedimento, ela teria, no máximo, caráter culposo, em razão de a embargante ter confiado em empresa que traiu a sua confiança, omitiu o fato de ter sido também procurada pela outra empresa, prejudicou a embargante ao lhe apresentar preços maiores do que os ofertados à Gautama e agiu de forma contrária aos princípios da boa-fé e da transparência que devem reger as relações comerciais.

Como se sabe, a fraude somente se caracteriza a partir de ação dolosa, em que se pretende obter por meios ilícitos (ou mesmo por meios lícitos) vantagem ou resultado não previsto ou proibido por lei, não sendo possível imputar à condição de participe a quem não agiu de forma consciente ou ao menos assumiu o risco de forma consciente. Não é participe de fraude quem foi vítima dela ou, ainda, quem no máximo poderia ser qualificado, na linguagem popular, como um inocente útil.

Como já asseverado por esse Tribunal, ‘a conduta dolosa é elemento subjetivo indispensável à configuração de fraude à licitação, sendo requisito essencial para a aplicação da sanção de inidoneidade prevista

no art. 46 da Lei 8.443/1992. (Acórdão 3156/2016 Plenário - Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes).

A embargante pede vênia para insistir que nenhum, absolutamente nenhum lucro ou vantagem adveio da participação da embargante na licitação ocorrida há quase 18 anos. Ela não recebeu, não contratou, não foi subcontratada, nem manteve nenhuma forma de relacionamento com a empresa declarada vencedora, a qual, sequer concluiu o contrato, pois ele foi em seguida suspenso por decisão judicial, como atestado, inclusive pelo Plenário deste Tribunal no Acórdão 1.433/2005-TCU-Plenário, proferido na TC 011.128/2005-6 (Levantamento de auditoria no PT 20607037952500004).

Note-se, a propósito, que a afirmação contida no sentido de que a obra em questão seria financiada em boa parte com recursos federais não corresponde à realidade. Como consta do item 36 do voto do acórdão originário, o valor global do empreendimento girava em torno de 146 milhões de reais, ao passo que houve apenas pequeno repasse de recursos federais no valor de apenas R$ 1.698.162,02, com recolhimento aos cofres públicos, como atestado por este Tribunal no precedente indicado.

Todos esses aspectos, com a devida vênia, devem ser repetidos como forma de demonstrar a angústia e o inconformismo da embargante com a situação em que se viu envolvida, sem ter praticado nenhum ato consciente de vontade que pudesse ser enquadrado como irregular, muito menos como fraude.

Diante dessas considerações, é por ter certeza da sua inocência, é que a embargante respeitosamente roga que Vossa Excelência compreenda o sentimento que a obriga a opor os presentes embargos de declaração, em defesa do seu nome, da sua existência e, sobretudo, da subsistência de centenas de empregados e fornecedores que se encontram ameaçadas pela eventual manutenção da drástica e longa sanção que lhe foi imposta.

Assim, renovando as escusas pela reafirmação das questões acima e registrando a admiração que tanto a empresa como os subscritores desta peça nutrem pela eminente relatora, sempre zelosa e atenta aos inúmeros feitos que lhe são distribuídos diariamente, a embargante passa a expor os pontos cuja integração considerada necessária para o aperfeiçoamento da análise do recurso anteriormente apresentada, como forma de contribuir para o pleno enfrentamento das teses de defesa, o que é essencial no Estado Democrático de Direito.

PRIMEIRA OMISSÃO RELATIVA À ANÁLISE DAS QUESTÕES POSTAS NO PARECER DO TITULAR DA SECRETARIA DE RECURSOS

Ao tratar da omissão apontada no recurso anterior relativa às conclusões apresentadas no parecer final da Secretaria de Recursos, considerou-se, no voto condutor do acórdão embargado, que haveria engano por parte da embargante ao qualificar que a última manifestação dos setores técnicos do Tribunal deveria prevalecer sobre as demais, tendo em vista que a instrução do feito, a teor do art. 11 da Lei 8.443/92, corre sobre a presidência do relator.

Com efeito, este ponto responde - ainda que de forma contrária à pretensão da ora embargante - a matéria inicialmente posta no recurso anterior, onde se sustentou a prevalência da última manifestação do órgão técnico superior pelos critérios hierárquico e cronológico.

Entretanto, independentemente do inconformismo sobre este tema - que eventualmente poderá ser deduzida na via própria - a embargante pede vênia para destacar que as omissões apontadas no recurso anterior não foram centradas apenas na questão da prevalência do entendimento final do órgão técnico superior.

Com efeito, nos primeiros embargos, após a exposição dos dois ângulos pelos quais se compreende que a manifestação da Secretária de Recursos se sobrepõe às anteriores, também foi dito que:

Neste aspecto e falando com o máximo respeito, o acórdão embargado se mostra omisso e contraditório.

A omissão decorre da ausência de enfrentamento e análise dos sólidos fundamentos apresentados pela SERUR na sua manifestação final os quais demonstram a clara necessidade da situação especifica da ora embargante ser destacada daquelas considerações que, segundo a SERUR, devem ser mantidas em relação às demais empresas.

No caso, não foram enfrentados e a omissão justifica a oposição dos presentes embargos de declaração, ao menos, os seguintes fatos e fundamentos apontados pela SERUR em sua manifestação final (peça 151).

Em seguida, ao longo da peça do recurso anterior, a Embargante destacou os principais pontos do parecer e os fatos, assim como fundamentos de direito neles tratados que não foram examinados por este Tribunal, como pode ser percebido nos seguintes trechos:

[...] 2. Há farta documentação nos autos, com provas diretas, de que a Gautama montou uma estratégia de subcontratação (vide item III do parecer do MPTCU, constante do Relatório do Acórdão 2.426/2012 - Plenário), fugindo das regras legais do consórcio, para se sagrar vencedora nas licitações. 3. De outra, as confissões da Gautama e da Fahma, no sentido de que esta última, por estratégia empresarial, cotou preços menores para a

Gautama em relação à Artec como decorrência de uma relação passada consolidada, foram fatais para suas defesas. Ora, a Fahma só fez isso porque, tendo a proposta da Artec em mãos, laborou no sentido de fazê-la sair derrotada no certame.

[...]

Assim diante da omissão no exame desses pontos mostra-se essencial para que o deslinde da causa, que este Tribunal enfrente diretamente os fatos relativos as constatações de que a embargante não tinha ciência da contrafação da Fahma pela Gautama; de que quando o comunicado 005, que esclareceu a possibilidade de múltipla subcontratação foi expedido, o contrato entre a embargante e a Fahma já havia sido firmado; e, que quem efetivamente praticou preços diversos para o mesmo serviço foi a Fahma, para privilegiar a proposta da Gautama, em detrimento da proposta da embargante.

[...] Em forma simples de dizer por existirem provas de que a Gautama teria engendrado uma estratégia para vencer a licitação e também por que a Fahma confessou que beneficiou a proposta da Gautama em detrimento da proposta da ora embargante, foi presumido que a Artec também teria participado do conluio.

Esse tema, contudo, não foi enfrentado no v. acórdão embargado, apesar de ele ser, por si, suficiente para que se chegue à conclusão de julgamento diverso. Necessário, pois, que a Corte enfrente a questão e examine os fatos que envolvem a ora embargante, apenas e tão somente, pelos atos que ela efetivamente praticou, sem considerá-la culpada por ações praticadas por terceiros que, em verdade, transformaram-na em vítima, efetivamente prejudicada.

'No que concerne ao item 'equipamentos hidromecânicos de recalque', o auditor desta Secretaria aplicou a conclusão posta no TC 036.031/2012-7, no sentido de que as coincidências, devem-se pelo fato de a Secretaria de Agricultura do DF ter determinado, em 21/12/2000 (peça 146, p. 12, daqueles autos), a inclusão dos itens, quantidades e preços. Entretanto, pelo fato de a Gautama e Artec terem cotado no item 5.3 os referidos equipamentos, o indicio permaneceria, ainda que mais tênue'. [..]) 'a inclusão do item 'Equipamentos Hidromecânicos' de forma absolutamente coincidente nas propostas apresentadas por todas as quatro licitantes decorreu do atendimento às orientações consignadas em dois comunicados expedidos pela SAA-DF e não constitui indicio substancial de conluio entre elas';

[...] Este fato foi expressamente comunicado pela ora embargante (peça 146), foi devidamente analisado pela SERUR, mas não foi considerado pelo v. acórdão embargado, que, inversamente, transcreveu trechos do voto proferido pelo eminente Ministro-substituto André Luís de Carvalho que reproduziu (item 38 do voto transcrito) a tabela dos preços desse item.

No voto complementar, apresentado após o voto do eminente revisor, a não menos eminente relatora adicionou elementos pelos quais entendeu que a designação pela Comissão de Licitação dos preços que deveriam ser observados por todos os licitantes não socorreria a tese de defesa da ora embargante, em virtude de outros elementos relativos à atuação dos agentes públicos envolvidos no presente caso.

[...]

Em relação ao voto complementar, os presentes embargos de declaração são essenciais não apenas para que seja suprida a omissão relativa à análise da situação da ora embargante a partir dos atos que tenham sido por ela efetivamente praticados e de acordo com a manifestação da SERUR, mas também para que o Tribunal examine a possibilidade da causa ser decidida por meio de argumentos e provas que não estão contidos nos autos e servem à caracterização da decisão-surpresa tomada com base elementos e provas em relação aos quais não se facultou a manifestação da embargada, no caso, acusada.

'corroboram a participação da Moa no conluio para favorecer a Gautama : o fato de ter firmado contrato com a Fahma no mesmo dia que a Gautama e com cláusulas idênticas; a mínima diferença entre o orçamento global de ambas, apesar da diferença de 69% nos serviços cotados pela Fahma; a falta de inclusão de cláusula de exclusividade no contrato com a Fahma; a existência nas planilhas da Artec e da Gautama de diversos erros e peculiaridades de grafia idênticos, em sua grande maioria registrados em itens de serviços que não foram inteiramente subcontratados à Fahma';

[...]

Em suma, os valores propostos, ao contrário do afirmado, demonstram que a embargante, no que lhe cabia propor, apresentou preços menores dos da Gautama - o que afasta, por si, qualquer alegação de combinação prévia entre as empresas - e, somente não foi vencedora da licitação por conta da ação despropositada da Fahma que apresentou para a embargante um preço 69% maior do que o cotado para a Gautama - o que demonstra que, se conluio houve, este foi voltado para minar a proposta da embargante.

Esses aspectos e os demais contidos na manifestação da SERUR não foram examinados no acórdão embargado e são essenciais à definição da responsabilidade e participação de cada empresa nos fatos narrados. Se um lado há prova inequívoca de que Gautama e Fahma foram beneficiadas pelos atos que praticaram, de outro também há prova inquestionável de que a Artec foi fortemente prejudicada.

Pede-se, pois, que os presentes embargos de declaração sejam recebidos neste ponto, para que a matéria seja integralmente analisada pelo Plenário deste Tribunal, a fim de se verificar, com exatidão, o comportamento volitivo de cada empresa envolvida, de acordo com o conteúdo de suas respectivas propostas e dos preços por ela praticados.

Em relação a este ponto também não foram enfrentados no acórdão embargado as conclusões fáticas e jurídicas contidas nos itens 8.4.2 e seguintes da manifestação final da SERUR, que igualmente têm grande relevância para o deslinde da causa, uma vez que o principal elemento considerado para fundamentar a condenação imposta à embargante diz respeito aos erros de grafia que se repetiram nas propostas apresentadas pela Artec e pela Gautama, quando é incontroverso que tais planilhas foram geradas exclusivamente pela Fahma.

Dessa forma, não porque os fundamentos trazidos na manifestação do Secretário da SERUR não precisem ser rebatidos um a um, mas porque cada um deles é suficiente, por si, para influenciar no deslinde do julgamento, é que se espera que os presentes embargos de declaração sejam acolhidos e providos para que a matéria seja suficientemente enfrentada pelo Colegiado.

Nesse sentido, vale destacar que quando os vícios apontados contem, em si, elementos capazes de alterar o julgado, seja em razão da omissão de análise de questões prejudiciais, seja em decorrência do exame das alegações contidas nos autos, é necessário que o Julgador se manifeste sobre eles, ainda que para afastá-los.

O devido processo legal, de índole constitucional, não pode se reduzir a uma mera formalidade. Não basta que ao autor e ao réu, por exemplo, seja assegurado o direito de apresentar provas e argumentos e eles sejam efetivamente apresentados.

É preciso que as provas e os argumentos apresentados sejam examinados e analisados, sem prevalência de um sobre os outros. Ou, a se dar prevalência a uns - de acusação, por exemplo - sobre outros - de defesa -, é necessário que se aponte a razão especifica pela qual tal prevalência estaria assegurada. Caso contrário, a norma constitucional de garantia do devido processo legal fica reduzida a uma encenação sem propósito e sem finalidade.

A partir da leitura dos trechos acima transcritos, com destaques incluídos na transcrição, é possível verificar que além da questão da prevalência do parecer do Secretário da SERUR sobre as demais manifestações dos órgãos técnicos do Tribunal - ponto que efetivamente foi afastado no acórdão embargado - a embargante também apontou ter ocorrido vício no julgamento em razão dos relevantes temas levantados pelo isento parecer final não terem sido examinados pelos eminentes julgadores, ainda que eles, por si sós, sejam suficientes para reverter a conclusão do julgado.

Em suma, além da questão da prevalência do parecer técnico final, a embargante expressamente pediu que os fatos destacados no parecer técnico final, em especial os itens que foram transcritos, fossem enfrentados pelo Tribunal e caso se entendesse pela sua inaplicabilidade, que fossem, então, declinadas as razões pelas quais tais fundamentos não deveriam ser considerados.

O acórdão embargado, contudo, não enfrentou essa matéria, apontando apenas que o relator pode ‘acolher qualquer uma das manifestações técnicas, ou até ser contrário a todas, para formação do seu livre convencimento e busca da verdade material.

Realmente, assim como ocorre nos processos judiciais, os magistrados têm plena independência para desconsiderar as manifestações técnicas contidas nos autos e formar livre convicção sobre o deslinde da causa.

Essa garantia, contudo, não significa que os argumentos da defesa, especialmente quando fundados na manifestação técnica final apresentada no processo, possam deixar de ser examinados. Nesse sentido, vale lembrar que o § 1° do art. 489 do CPC2prescreve que ‘não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: [...] IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador’.

Na espécie, ainda que se entendesse que a matéria contida na importante manifestação técnica fosse irrelevante para o deslinde do julgamento, seria necessário explicitar as razões de fato e de direito que permitiriam a exclusão e desconsideração dos fatos e fundamentos reiterados.

Nesse aspecto, confira-se que independentemente da alteração do resultado do julgamento, a parte teria o direito de saber a razão da inadmissão de uma das suas principais teses de defesa, centrada em isenta manifestação técnica contida nos autos.

Assim, a embargante respeitosamente pede que os presentes embargos de declaração sejam acolhidos para que a omissão anteriormente indicada seja dissipada, com a explicitação das razões pelas quais os fatos e fundamentos contidos na manifestação da SERUR não deveriam ser considerados no julgamento da causa.

SEGUNDA OMISSÃO RELATIVA À ANÁLISE DAS QUESTÕES POSTAS NO PARECER DO TITULAR DA SECRETARIA DE RECURSOS

Ainda sobre o tema versado no capítulo referente as omissões relacionadas ao parecer da SERUR, a embargante pede vênia para destacar que foi apontada no recurso anterior a impossibilidade de serem considerados fatos sobre os quais não se deu ciência ou oportunidade prévia de manifestação à parte prejudicada pelo resultado do julgamento.

A questão foi exposta nos embargos de declaração da seguinte forma:

[..] Além disso, contudo, foi apontado no voto complementar que o comportamento da comissão de licitação não seria licito e justamente em razão dos procedimentos adotados foram impostas sanções aos membros da comissão de licitação e a empresa vencedora em outros feitos deste Tribunal.

Nesse ponto, a embargante pede que o acórdão embargado seja esclarecido por dois ângulos.

O primeiro diz respeito à omissão de não ter sido considerado no acórdão embargado que a simples existência dos procedimentos que foram instaurados exclusivamente contra a empresa Gautama e os membros da Comissão de Licitação é, por si, suficiente para revelar a completa ausência de participação da ora embargante nos atos tidos como ilícitos.

Com efeito, se houvesse - e não há - qualquer dúvida do envolvimento da ora embargante em estratégias ou ‘esquemas’ adotados pela Comissão de Licitação, por cedo ela teria sido chamada com responsável nos procedimentos indicados no voto complementar. Mas, não foi isso o que aconteceu. Esse Tribunal exercendo a sua alta missão constitucional identificou precisamente quem eram os responsáveis pelos desvios cometidos e aplicou a eles, e somente a eles, as sanções cabíveis, sem envolver a ora embargante em nenhum momento. Não houve, consequentemente, imputação de qualquer responsabilidade a ora embargante nos referidos processos pelos atos praticados por terceiros, e nem poderia haver.

Em relação a esse tema, há, contudo, outra questão que prejudica a própria análise da matéria que não foi versada no presente feito e que, portanto, não pode se invocada para e manter a condenação imposta.

Com efeito, nos termos da Súmula 103 desta Corte, o Código de Processo Civil tem aplicação analógica e subsidiária aos procedimentos que tramitam neste Tribunal e, nos termos do art. 10 do CPC/2015, ‘o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de oficio’.

Na espécie, o argumento relacionado à existência de outros procedimentos no âmbito deste Tribunal relativos à apuração das responsabilidades decorrentes da determinação de observância de preços iguais em relação ao item 5.3. da planilha orçamentária não foi previamente apresentado ou discutido no presente feito.

Aliás, em momento algum a própria legalidade da determinação foi questionada nestes autos. O argumento surgiu apenas e tão-somente no voto complementar que compõem o acórdão embargado.

[...]

A adoção de premissas fáticas ou jurídicas contidas em outros feitos que tramitaram ou tramitam no âmbito deste Tribunal para decidir sobre a manutenção da condenação imposta à ora embargante enseja inegável cerceamento de sua defesa, posto não ter lhe sido garantida oportunidade para se opor ao fatos e fundamentos contidos nos processos do qual não é parte.

Por essa razão e falando com o máximo respeito e admiração à eminente relatora, o voto complementar que invocou decisões, fatos e fundamentos tratados em outros procedimentos não podem sentir à condenação da ora embargante. Tanto nos mencionados procedimentos, como neste, não foi dada oportunidade para que a embargada se manifestasse sobre a matéria relacionada à ilicitude da determinação de serem observados preços equânimes para o preenchimento de determinado item da proposta.

A situação da ora embargante, neste aspecto, difere e não pode se confundida com a da Gautama, que aparentemente exerceu sua defesa naqueles feitos. Ou seja, ainda que se admita que a invocação dos mencionados procedimentos possa servir à manutenção da condenação imposta à Gautama, não há como de igual forma se proceder em relação à ora embargante, sob pena de manifesta nulidade da decisão por ofensa direta ao direito de defesa, ao princípio do contraditório e à regra do art. 10 do Código de Processo Civil.

Assim, neste ponto, o acórdão embargado deve ser aclarado para que as matérias relacionadas ao comportamento esperado da embargante diante da determinação emanada da Comissão de Licitação, assim como, do fato de que nos feitos mencionados não se vislumbrou qualquer participação ou responsabilidade da Artec sejam devidamente enfrentado pela Corte, caso não se chegue à conclusão da impossibilidade de tais argumentos, que não constavam dos autos e sobre os quais não foi dada oportunidade de defesa, serem considerados para sustentar a condenação da ora embargante, sem prejuízo da sua aplicação em relação às demais interessadas, se for o caso.

Pela transcrição do trecho acima e pela leitura da integralidade do recurso anterior, nota-se que a embargante apontou a impossibilidade dos fatos trazidos no voto complementar- relativos à existência de sanções impostas aos membros da comissão de licitação e à empresa vencedora em outros feitos - serem considerados sem que se tenha sido dada oportunidade de manifestação prévia e defesa à embargante, tal como determina o art. 10 do CPC/2015.

Esse ponto, com todas as vênias, não foi examinado no acórdão embargado e, por envolver a garantia fundamental da ampla defesa (CF, art. 50, LV), é de inegável relevância para que se possa atestar a legalidade e legitimidade do procedimento instaurado contra a embargante.

Assim, pede-se que omissão anteriormente indicada seja suprida, afim de que o d. Plenário decidida sobre a incidência do art. 10 do CPC/2015, assim como do art. 50, LV, da Constituição da República, no ponto indicado.

TERCEIRA OMISSÃO RELATIVA À ANÁLISE DAS QUESTÕES POSTAS NO PARECER DO TITULAR DA SECRETARIA DE RECURSOS

Por fim, em relação às questões relativas ao parecer da SERUR, a embargante pede vênia para destacar que, além da questão relativa à prevalência da referida manifestação técnica - tema abordado no acórdão embargado - e das omissões relativas à análise dos fundamentos e fatos relevantes indicados no mencionado parecer, também se apontou a existência de contradição no acórdão originário, tendo em vista que o conteúdo do parecer foi transcrito no relatório coma a indicação, no voto condutor, do seu acolhimento, o que representa contradição intestina do acórdão a partir da adoção de fundamentos que isentariam a embargante e a conclusão do julgado em sentido diverso.

Nesse sentido, a contradição foi apresentada nos seguintes termos:

Por fim, neste tópico, o acórdão embargado também deve ser integrado para o efeito de afastar contradição nele contida.

Consoante demonstrado acima, a manifestação da Secretária de Recursos somente pode ser compreendida como aquela emanada de seu titular, sendo que todas as anteriores ficam por ela substituídas, como clara consequência hierárquica e cronológica.

Na espécie, como amplamente demonstrado, a manifestação da SERUR apontou o acolhimento da pretensão da ora embargante. Não obstante, no item 7 do voto incialmente proferido, a eminente relatora acolheu e adotou ‘como razões de decidir o posicionamento da instrução técnica e do Parquet pelo não provimento dos apelos’.

O posicionamento da instrução técnica e do Parquet, como se viu, são completa e radicalmente divergentes e ao se adotar o posicionamento da instrução técnica - pela procedência do pedido de reexame - o acórdão embargado, com a devida vênia, tomou-se contraditório, pois as premissas incorporadas na fundamentação, além de serem divergentes entre si, não correspondem se prestam a subsidiar a conclusão do julgamento.

É certo que no voto complementar proferido pela eminente relatora, identificou-se e foi dada prevalência - sem, contudo, serem examinadas as premissas da manifestação final da SERUR - ao posicionamento adotado pelo auditor federal Não obstante, a contradição verificada se manteve quando, ao final, na conclusão do voto complementar a eminente relatora se posicionou pela manutenção do voto originalmente submetido à consideração do colegiado.

Assim, em relação a este ponto, também se mostra necessário dissipar a contradição existente no acórdão embargado, a fim de se esclarecer exatamente qual o posicionamento da SERUR está incorporado ao voto e, caso não seja aquele subscrito pelo titular, que, então se indiquem os fundamentos pelos quais as precisas e claras constatações contidas na referida manifestação não seriam aptas para justificar a procedência do pedido de reexame apresentado pela embargante, suprindo-se as omissões anteriormente indicadas.

Como afirmado, a contradição indicada no trecho acima é interna e está contida no âmbito acórdão inicialmente embagado, tendo em vista que a adoção ‘como razões de decidir o posicionamento da instrução

técnica' revela fundamentação *per relationem*, que indica a incorporação dos fundamentos e conclusões da instrução técnica, cujo último pronunciamento, conforme explicitado, foi no sentido de afastar a aplicação de sanção contra a embargante. Contudo, o resultado do julgamento foi no sentido de manter a imposição da sanção. A adoção dessas premissas antagônicas indica contradição que deve ser dissipada.

Pede-se, pois, que a matéria seja solvida, para eliminar a contradição, ainda que se considere que devem ser afastadas as razões e fundamentos contidos no parecer da SERUR, com a prevalência de outras manifestações, o que, consoante exposto anteriormente, atrairia a necessidade de serem declinadas as razões e motivos para tal afastamento.

Omissão relativa ao tema da Prescrição

No que tange a questão da prescrição, a embargante pede licença para insistir na questão relativa à prescrição da pretensão punitiva estatal. Não se desconhece que este Tribunal firmou o entendimento de que o prazo de prescrição em relação aos processos de prestação de contas é de 10 (dez) anos. A embargante não pretende rever esse entendimento.

O que foi posto nos embargos de declaração opostos foi que o presente feito não tem exatamente a mesma natureza do processo de prestação de contas, tendo em vista que o objeto, no caso, e fim principal e único de aplicação da sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei de regência do TCU.

O que se pôs para análise da Corte, portanto, com base no entendimento consagrado pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal é que nesses casos, onde o objeto constitui a averiguação de ilícito que pode caracterizar crime, o prazo de prescrição deve ser computado de acordo com as regras previstas no Código Penal.

A relação entre as partes e o bem protegido pela norma do art. 46 da Lei 8.443/92 não tem natureza privada, nem empresarial que possa atrair, por analogia, a incidência da legislação civil. O bem jurídico em questão tem sua natureza nitidamente pública, no campo sancionatório-penal. A fraude mencionada no dispositivo mencionado não se coaduna com o conceito previsto no Código Civil, mas, sim, na acepção penal do termo contida no art. 93 da Lei 8.666/93, que tipifica o crime de fraude em licitação. Prescrita a pretensão punitiva do Estado no campo penal, com a devida vênia, não há como se reconhecer a persistência de tal direito no campo administrativo ou mesmo fiscalizatório.

A adoção desse entendimento, no que tange apenas aos casos de aplicação pura e simples da sanção de inidoneidade não contamina, nem se contrapõe ao entendimento relativo à prescrição relativa à análise das prestações de contas e/ou ressarcimento dos cofres públicos, que foi a matéria tratada pelo Plenário do Tribunal ao decidir pela incidência do prazo geral de prescrição de 10 (dez) anos previsto na legislação civil.

Assim, a invocação do precedente apontado no acórdão embargado parece não se adequar ao presente feito, onde se pediu que o exame da matéria fosse realizado a partir da constatação da natureza puramente sancionatória da administração.

Falando com o máximo respeito, nem no acórdão embargado, nem na jurisprudência deste Tribunal - até onde vai o conhecimento da embargante - o tema da prescrição para a aplicação simples e pura da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/92 foi decidido pelo Tribunal de Contas da União. Registre-se, ademais, que no presente caso não houve nenhuma lesão aos cofres públicos, não tendo sido imposta à Embargante nenhuma determinação de recomposição do Erário. A hipótese, portanto, não abrange questão afeta à imprescritibilidade.

Pede-se, pois, que os presentes embargos sejam examinados e a omissão anteriormente apontada seja suprida para que a matéria relativa à prescrição da aplicação da sanção de idoneidade seja examinada a partir da circunstância específica de que essa é a única sanção e consequência que está sendo debatida no presente feito.

OMISSÃO SOBRE FATO SUPERVENIENTE

A embargante respeitosamente pede que o v. acórdão embargado seja declarado para que a o Tribunal se pronuncie - especialmente em razão da necessidade da uniformização dos julgamentos e para que se dê tratamento isonômico aos administrados - sobre a ocorrência do fato superveniente constituído pelo Acórdão 1.657/2017, do Plenário que aplicou as demais concorrentes que participaram da mesma licitação, a sanção pelo prazo de 6 (seis) meses.

Com efeito, cabe ressaltar e insistir que não há qualquer prova da participação consciente da Embargante em conluio ou fraude. As empresas Fahma e a Gautama operaram de forma a garantir que a proposta da Gautama fosse a vencedora da licitação, em detrimento da Artec, cuja proposta foi comprometida pelos valores apresentados a maior pela Fahma.

Em face dessa efetiva participação em detrimento da Embargante, a Gautama foi corretamente declarada inidônea pelo período máximo previsto no 46 da Lei 8.443/92, ou seja, por 5 (cinco) anos.

A empresa Fahma foi condenada ao período de suspensão de licitar pelo prazo de 3 anos, valendo lembrar que a referida empresa (1) contratou simultaneamente a prestação de serviços com a Embargante e a Gautama; (2) omitiu a duplicidade de contratação - como confessado - da Embargante; (3) apresentou preços diferenciados para realizar os mesmos serviços para a Embargante e para Gautama, privilegiando assustadoramente a última, tendo em vista que se não fosse essa diferença, a proposta da Embargante - menor em todos os outros itens - seria a vencedora do certame.

A Embargante, contudo, apesar de prejudicada pelo comportamento das mencionadas empresas e sem que fosse identificado um único ato consciente dela, também foi condenada da mesma forma que a Fahma, ou seja, pelo período de 3 anos.

A evidente discrepância entre o agir de cada empresa é, por si, suficiente para demonstrar a ausência de proporcionalidade na aplicação da sanção no mesmo patamar entre a empresa Fahma e a Embargante, tendo em vista o maior, incomensuravelmente maior, grau de participação da Fahma na elaboração da estratégia para beneficiar a Gautama.

Este ponto - a discrepância de comportamento entre as empresas e a necessidade de ser verificada as circunstâncias individualizadas do comportamento de cada uma das empresas tidas como envolvidas no evento - foi apontado nos embargos de declaração opostos pela ora Embargante, mas não foi examinado ou decidido pelo Tribunal, razão pela qual, persistindo a omissão inicialmente indicada, os presentes embargos de declaração devem ser acolhidos para que a matéria seja elucidada.

Nesse sentido, vale lembrar que ‘a definição do prazo da pena de inidoneidade para contratar com a Administração com a explicitação do juízo acerca da gravidade da infração e o quantum da sanção a que estará sujeito o autor do ilícito (dosimetria da pena), é parte essencial da medida punitiva, constituindo sua ausência causa de nulidade do acórdão proferido’, como asseverado pelo eminente Ministro Walton Rodrigues, no Acórdão 3079/2012-TCU-Plenário.

Além disso, porém, é necessário verificar que assim como a Embargante - cuja proposta foi a última colocada no processo licitatório - este Tribunal também decidiu impor a sanção de inidoneidade às demais empresas que participaram da concorrência 001/2000- CEUSAA-DF, como se verifica do Acórdão 1.657/2017 proferido pelo Plenário do TCU.

No referido julgamento, que caracteriza fato superveniente que deveria ter sido considerado na análise do recurso anteriormente oposto pela ora embargante, o Plenário dessa Eg. Casa declarou a inidoneidade das empresas Mendes Júnior Trading Engenharia S.A. e ACJ Construções e Incorporações S.A. pelo período de 6 (seis) meses.

No julgamento realizado na sessão de 2.8.2017, após eruditos debates, foi considerada a existências de indícios para beneficiar a Gautama na licitação que é exatamente a mesma examinada neste feito. A partir dessas constatações, foi aplicada a sanção de inidoneidade às demais empresas que participaram do certame pelo prazo de seis meses, considerando-se, entre outros aspectos, os efeitos econômicos que tal medida pode causará empresa.

De igual modo e talvez de forma mais aguda em relação à ora embargante, cujo pode jamais pode ser considerado como equivalente ao das grandes construtoras envolvidas, as consequências econômicas da proibição de contratar com a Administração Pública Federal pelo prazo de três anos são desastrosas e insuportáveis.

Assim, o fundamento adotado no precedente indicado deve, com maior razão, ser estendido à ora Embargante para que não se caracterize tratamento privilegiado em detrimento da empresa que efetivamente tem menor capacidade econômica do que as grandes empreiteiras nacionais.

Ademais, falando com o máximo respeito, se a situação da Gautama (como principal beneficiária e provável articuladora da fraude) e da Fahma (como participante ativa, que alterou e distribui preços com propósito de prejudicar os concorrentes) merece ser diferenciada para justificar as sanções de cinco e três anos, respectivamente, a situação da Artec se assemelha à posição das duas empresas apenadas no Acórdão 1.657/2017. As três, no caso, não tiveram participação ativa na produção do resultado esperado pela Gautama, devendo ser considerado, também, que o porte da ora embargante é bem inferior ao da Mendes Junior.

Assim, ainda que se pudesse - e insista-se, não há como - considerar que a Construtora Artec teria participado da alegada fraude, a sanção a ela imposta, sob pena de violação da isonomia, não poderia ser superior a atribuída à Mendes Junior e a ACP. Ao contrário, justamente em razão dos reflexos econômicos que tal medida pode significar para a existência da empresa, a sanção - se fosse o caso de ser mantida - deveria ser

fixada em patamar inferior ao aplicado às demais concorrentes, até mesmo porque a embargante foi classificada em último lugar na licitação examinada.

No caso, portanto, o máximo a partir do parâmetro já adotado por este Tribunal seria uma sanção inferior ao período de seis meses, o que - por si - já traria incontornáveis prejuízos para a empresa embargante.

Note-se, neste aspecto, que a declaração de inidoneidade revela caráter preventivo, retributivo e sancionador, como asseverado por este Tribunal no Acórdão n° 348/2016, rel. Min. Walton Rodrigues. No presente caso, a simples existência desse feito, que gera diárias preocupações aos dirigentes da empresa, assim como os relevantes gastos já dispendidos para a apresentação das peças de defesa, já caracterizam, em si, uma dispendiosa punição imposta a empresa e serve, acima de qualquer dúvida, como medida de total prevenção, tanto que a empresa, se antes, já buscava sempre o caminho da legalidade, a partir do momento que se viu acusada de participar em fraude adotou redobradas atenções para evitar qualquer dúvida de desvio, agindo sempre dentro da maior legalidade e ética possível.

Assim, por critério de isonomia e considerando que a Embargante foi a maior prejudicada - pois, repita-se com o perdão da insistência, se não fossem os preços superiores informados pela Fahma, a sua proposta seria vencedora - a sanção a ela imposta, se mantida (o que se admite apenas por amor à argumentação) deveria ser reduzida para o patamar abaixo de seis meses, o qual foi o aplicado às demais empresas que não tiveram o mesmo grau de participação da Gautama e da Fahma.

Por essas razões, em especial a superveniência do Acórdão 1.657/2017-Plenário, que não foi examinada no acórdão embargado, a embargante pede que o acórdão ora embargado seja declarado e integrado para que que esta omissão seja suprida, de forma a evitar a disparidade de tratamento entre as empresas que ficaram em melhor colocação em detrimento da Embargante que amargou a última posição em razão das ações praticadas pelas demais licitantes.

CONTRADIÇÃO RELATIVA À NULIDADE DAS PROVAS

Por fim, a Embargante pede vênia para indicar que o v. acórdão embargado incorreu em contradição ao tratar da questão relativa à nulidade das provas obtidas a partir de escuta telefônica declarada ilegal e nula pelo Supremo Tribunal Federal em decisão transitada em julgado tomada nos autos do Inquérito 3.732/DF.

Ao enfrentar o tema, o v. acórdão embargado adotou as razões expostas no parecer do Ministério Público para concluir que ‘a documentação remetida a este Tribunal pela ministra Eliana Calmon, do STJ, constituiu, por assim dizer, a notícia inicial, e a comprovação da fraude foi caracterizada com elementos e análises implementados por esta Corte de Contas’.

Assim, considerou-se que a inquestionável nulidade das provas obtidas no âmbito do Inquérito 3.732/DF (Inquérito 544, no STJ) não teria o condão de atingir o presente feito, em razão de terem sido colhidas outras provas no curso da instrução.

Não cabe à embargante, neste instante, se opor à conclusão adotada no acórdão embargado em relação à existência de provas autônomas, tendo em vista que o próprio Supremo Tribunal Federal já declarou a ilegalidade por derivação de todos os atos e provas colhidas no Inquérito 3.732/DF, o que, se necessário - espera-se que não - será deduzido na via própria, em momento oportuno.

Entretanto, apesar das afirmações contidas no acórdão embargado, ao final do voto condutor, no item 36, ao se alegar os fatos que seriam relacionados à ora Embargante e independentemente de nenhum deles se referir propriamente a ação ou omissão volitiva da Construtora Artec, constou como elemento para manutenção da severa punição imposta à empresa os seguintes itens:

[..] f) menção a possível ‘esquema de subcontratação’ utilizado em outra licitação em que a Gautama se sagrou vencedora, no estado do Piauí, sob a condução da Cepisa, cujo objeto consistiu na execução das obras do programa ‘Luz Para Todos’ conforme informação extraída de degravação de escutas telefônicas obtidas pela Polícia Federal, no âmbito da ‘Operação Navalha’, e

g) indícios de confecção do edital de licitação por dirigentes da própria empresa vencedora do certame - Gautama Ltda. - com posterior envio ao órgão licitante, para publicação conforme informações também obtidas a partir da degravação das escutas telefônicas mencionadas no item anterior.

Neste ponto, falando com o máximo respeito, a premissa inicial consignada no voto condutor do acórdão, no sentido de afirmar que a condenação não foi baseada em provas derivadas da chamada ‘Operação Navalha’ revela manifesta contradição com a parte final do voto, na qual, para efeito da manutenção do patamar da sanção imposta à ora Embargante foram considerados elementos colhidos, como expressamente reconhecido, a partir das escutas telefônicas consideradas ilícitas pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim, falando com todo o respeito, o acórdão embargado contém contradição interna entre as premissas adotadas, tendo em vista que ou as provas colhidas no âmbito da 'Operação Navalha' podem ser consideradas - em desrespeito à decisão do STF - ou tais elementos, já declarados nulos judicialmente, não poderiam ser sopesados para justificar a manutenção da severa sanção imposta à Embargante.

A Embargante pede, assim, que os presentes embargos de declaração sejam conhecidos e analisados para que seja eliminada a contradição indicada, com a desconsideração dos fatos descritos nos incisos acima indicados, o que, em consequência e no pior caso, impõem a necessária redução do período da sanção imposta à Construtora Artec.

DOS PEDIDOS

Diante do exposto, uma vez evidenciada a existência da contradição e omissões apontadas, a embargante respeitosamente pede que os presentes embargos de declaração sejam conhecidos e acolhidos, com efeitos modificativos, para, suprimindo os vícios apontados:

a) atribuir efeito suspensivo aos itens 9.1 e 9.2, do Acórdão 2307/2018 - TCU - Plenário, com, na forma do § 2° do art. 34 da Lei nº 8.443/92 e do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

b) reformar o Item 9.1 do Acórdão 2307/2018 - TCU - 2ª Câmara, para com o exame dos vícios apontados e a integração do acórdão na forma requerida ao final de cada tópico dessa petição, reconhecer, consequentemente, a prescrição e a ausência de responsabilidade da Embargante pelos fatos investigados, isentando-a, ou, ao menos, examinar a dosimetria da sanção que lhe foi aplicada, fixando-a no máximo em 3 meses, na forma dos precedentes julgados por esta Corte."

É o relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno, conheço dos embargos de declaração opostos pela Construtora Artec S/A contra o Acórdão 2.307/2018-Plenário, que rejeitou embargos opostos contra o Acórdão 2.851/2016-Plenário. Esta última decisão negou provimento aos pedidos de reexame interpostos pelas empresas Construtora Artec S/A, Construtora Gautama Ltda. e Fahma Planejamento e Engenharia Ltda. contra o Acórdão 2.426/2012-Plenário.

2. A derradeira deliberação mencionada foi proferida em levantamento de auditoria e mantida, apenas com alterações de forma, pelos Acórdãos do Plenário 2.916 e 3.125/2012. Relatado pelo ministro-substituto André Luís de Carvalho, o julgado original, entre outros pontos, declarou a inidoneidade da embargante e das empresas Gautama e Fahma para participarem de licitação na Administração Pública Federal, conforme prazos indicados, em virtude de comprovado conluio para fraude a procedimento licitatório no âmbito da Concorrência 01/2000-CEL/SAA-DF, lançada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Distrito Federal (atual Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural/DF) com vistas à construção de barragens na Bacia do Rio Preto/DF, em boa parte com recursos federais provenientes do Convênio MI 257/2000 (Siafi 397789).

3. A embargante apresentou, em síntese, as mesmas alegações recursais quando da oposição dos primeiros embargos, quais sejam:

3.1. reiterou o comportamento da Construtora Artec S/A e os seus princípios e valores;

3.2. reanalisou as questões postas no parecer do secretário da Secretaria de Recursos - Serur;

3.3. arguiu contradição relativa à nulidade das provas, conforme decidido pelo STF em relação à "Operação Navalha";

3.4. alegou omissão ao tema da prescrição do crime de fraude a licitação;

3.5. arguiu omissão sobre fato superveniente e requereu exame da proporcionalidade da pena aplicada.

4. No tocante às argumentações elencadas anteriormente no subitem 3.1, não há matéria com carga recursal que mereça pronunciamento.

5. Quanto às demais alegações recursais, todas foram devidamente abordadas quando da apreciação dos primeiros embargos, que me permito transcrever:

"9. Quanto à análise da embargante sobre o parecer do secretário da Serur (subitem 7.3), que lhe seria favorável por conta do provimento do pedido de reexame, percebo que a intenção da recorrente é fazer prevalecer tal parecer em detrimento dos demais que foram adotados por esta relatora.

10. Apesar de tal inconformismo não se revestir em matéria de embargos de declaração, permito-me tecer alguns esclarecimentos.

11. Equivoca-se a embargante ao afirmar que 'a manifestação da Secretaria de Recursos somente pode ser compreendida como aquela emanada de seu titular, sendo que todas as anteriores ficam por ela substituídas, como clara consequência hierárquica e cronológica'.

12. A etapa de instrução processual termina no momento em que o titular da unidade técnica, no caso o secretário de Recursos, emite seu parecer conclusivo. Esta é a exata inteligência do § 2º do art. 160 do Regimento Interno deste Tribunal.

13. E não poderia ser diferente!

14. A instrução processual tem início com a instrução técnica do auditor federal, passa pela manifestação do diretor e culmina com o parecer do secretário. Inexiste nessa forma procedimental qualquer prevalência da manifestação de um ator em detrimento da de outro.

15. Existindo divergência entre a manifestação do secretário em relação à dos demais – como ocorreu no presente caso –, não há que se falar, como quer fazer crer a embargante, que somente o pronunciamento do secretário deve prevalecer, negando-se força aos demais.

16. Olvidou-se a recorrente do claro disciplinamento contido no art. 11 da Lei 8.443/1992 e no art. 157 do Regimento Interno, de que o relator presidirá a instrução do processo, podendo acolher qualquer uma das manifestações técnicas, ou até ser contrário a todas, para formação do seu livre convencimento e busca da verdade material.

17. Em relação às alegações recursais de prescrição do crime de fraude a licitação (subitem 7.5), de aplicação da penalidade de inidoneidade baseada em presunção de fraude (subitem 7.6) e da dosimetria na aplicação da pena (subitem 7.7), extraio os seguintes trechos do voto condutor do acórdão ora combatido, que demonstram o tratamento das questões:

'(...)

11. Em suma, a recorrente alegou: (i) dois erros procedimentais por parte deste Tribunal que teriam atingido seus direitos e os de seu advogado; (ii) prescrição de cinco anos da pretensão punitiva desta Corte; (iii) fragilidade dos argumentos da 4ª Secex, que se baseou no conjunto dos indícios como prova; (iv) a pena de declaração de inidoneidade deve partir da comprovação da ocorrência de fraude, o que não teria ocorrido nestes autos; (v) boa-fé; (vi) inexistência de dano ao erário.

(...)

27. Para reforçar que o conjunto dos indícios verificados neste processo é robusto o suficiente para manter a aplicação da sanção à recorrente, socorro-me de trecho do voto do ministro *a quo*, André Luís de Carvalho:

(...)

28. A alegação de que a pena de declaração de inidoneidade deve partir da comprovação da ocorrência de fraude, o que não teria ocorrido nestes autos, também não deve prosperar. A recorrente não trouxe qualquer elemento suficiente para afastar o exame da matéria por este Tribunal. Além disso, o trecho antes transcrito demonstra em detalhes a fraude perpetrada.

(...)

31. Ao final de seu recurso, a Artec requereu, caso o Tribunal não acolhesse os argumentos recursais, a redução da pena de três anos de inidoneidade. Fez, ainda, um 'pedido especial à Presidência desta Casa: que, a exemplo do decidido pelo Supremo Tribunal Federal, seja dada oportunidade a cada ministro componente do Plenário, em votação nominal, para se pronunciar especificamente sobre a dosimetria da pena, reformando a pena imposta à Construtora Artec Ltda.'.

32. Verifico que a dosimetria da pena imposta sopesou a participação da empresa no cometimento da fraude e não merece reparos. No que concerne ao pedido especial, é certo que o presidente desta Corte, ao submeter este processo à deliberação do Plenário, franqueará a qualquer de seus integrantes, como reza a processualística deste Tribunal, a possibilidade de discutir a matéria, inclusive com respeito à dosimetria da pena, não sendo necessário pedido nesse sentido.'

18. Essas últimas alegações recursais buscam rediscutir o mérito das questões examinadas na prolação do acórdão ora atacado.

19. Inexiste, nas argumentações recursais, qualquer vício a ser saneado pela via dos embargos, que deve ser aquele eventualmente presente entre as premissas utilizadas pelo julgador e a sua conclusão.

20. A alegação de contradição entre o acórdão embargado e doutrina, jurisprudência ou comando legal é pertinente em outras espécies recursais, a exemplo de recurso de reconsideração ou pedido de reexame, nas quais o comando atacado é contrastado com aquela fonte jurídica. Entretanto, é descabida nos aclaratórios, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada – e, apenas excepcionalmente, modificá-la.

21. Nos embargos de declaração não há espaço para rediscussão de mérito de matéria decidida. O teor do que foi aduzido no presente recurso, que se limita, em essência, a repetir argumentações devidamente refutadas por este Tribunal em oportunidade anterior, deixa transparecer que a real intenção da embargante é a inapropriada reanálise de mérito.

22. Por derradeiro, tem-se a alegação da recorrente de nulidade *ab initio* do procedimento, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal em relação à 'Operação Navalha', com aplicação da teoria dos frutos da árvore envenenada (subitem 7.4).

23. Relembro que este processo foi apartado do TC 019.395/2007-2 com o fim específico de apurar a ocorrência de fraude contra a concorrência 01/2000/CEL/SAA-DF, certame promovido pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Distrito Federal - SAA-DF com vistas à execução, em boa parte com emprego de recursos federais, de sistema de irrigação na Bacia do Rio Preto.

24. O referido processo TC 019.395/2007-2 cuidou de levantamento de auditoria que teve por objetivo apurar a ocorrência de irregularidades em licitações e contratações de obras públicas de que tivesse participado a Construtora Gautama Ltda. A realização dessa fiscalização foi determinada pelo Tribunal mediante o acórdão 1.287/2007-Plenário, deliberação proferida em sede de representação da lavra do então procurador-geral junto ao TCU Lucas Rocha Furtado tratada no TC 015.473/2007-2.

25. A representação foi formulada com base em documentação recebida da ministra Eliana Calmon, do Superior Tribunal de Justiça, consistente em diversos volumes de prova coligidos no âmbito do Inquérito 544-BA ('Operação Navalha'), instaurado e conduzido pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, em que foram constatados indícios de fraude em vários procedimentos licitatórios de que participara a referida empresa Gautama.

26. A embargante defendeu ter a decisão do Supremo Tribunal Federal transitada em julgado (inquérito 3.732/DF, em 8/3/2016) declarado a nulidade das interceptações telefônicas realizadas no âmbito da 'Operação Navalha', porque realizadas por juiz incompetente, invalidando todas as provas dali decorrentes e acarretando ilicitude insanável na origem do presente processo.

27. Nesse ponto, acolho o sempre balizado pronunciamento do MPTCU, do qual extraio o seguinte trecho do citado parecer, que bem resume o tratamento da matéria, *in verbis*:

'Assevero, logo de início, que, com efeito, a presente apuração de fraude contra a Concorrência 01/2000/CEL/SAA-DF foi desencadeada a partir de elementos emprestados do Inquérito 544-BA ('Operação Navalha'), instaurado pelo DPF/MJ. No entanto, as informações policiais trazidas a estes autos só serviram mesmo a esse impulso inicial, uma vez que a comprovação do cometimento de fraude contra aquele certame licitatório deu-se com base em elementos levantados pelo próprio TCU, no exercício de sua competência, disposta no artigo 71, inciso VI, da Constituição: 'fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município'.

Ressalte-se que o próprio Supremo Tribunal Federal vem decidindo que a teoria dos frutos da árvore envenenada há de ser devidamente interpretada e empregada, de modo a evitar que o seu uso indiscriminado favoreça a impunidade. Nesse sentido, o STF tem defendido o entendimento de que, em se tratando de provas autônomas e legítimas, não derivadas da prova ilícita, não há que se falar em prejuízo ao processo e ao julgamento decorrente das provas autônomas e lícitas. Assim decidiu o STF, por exemplo, no julgamento havido em sede da reclamação 12.484/DF (relator: Ministro Dias Toffoli; data do julgamento: 29/4/2014; órgão julgador: Primeira Turma).'

28. Para reforçar esse entendimento, relembro que, no voto condutor da decisão ora guerreada, afirmei que este Tribunal formou seu convencimento, autonomamente e baseado em provas obtidas no exercício de sua missão constitucional de fiscalização de atos e contratos, nos seguintes termos:

'(...)

26. Todavia, este Tribunal não restringiu sua análise à documentação encaminhada. Coligiu provas e examinou documentos obtidos no exercício de sua missão constitucional de fiscalização de atos e contratos e na busca da verdade material, para, então, formar seu juízo acerca das irregularidades praticadas em conluio pelas três empresas ora recorrentes e decidir pela aplicação da pena de inidoneidade.'

29. Conclui-se, então, que a documentação remetida a este Tribunal pela ministra Eliana Calmon, do STJ, constituiu, por assim dizer, a notícia inicial, e a comprovação da fraude foi caracterizada com elementos e análises implementados por esta Corte de Contas.

30. Por derradeiro, a embargante apresentou memorial que abordou questão já tratada anteriormente sobre a nulidade das interceptações telefônicas declarada pelo STF.

31. Defendeu, ainda, que ocorreu prescrição da pretensão punitiva do TCU com fundamento no § 2º do art. 1º da Lei 9.873/1999, conforme decisão do STF no MS. 32.201, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso.

32. Primeiramente, a referida decisão indeferiu a ordem e julgou prejudicada a liminar concedida no MS. 32.201, impetrado contra multa aplicada por esta Casa.

33. Em segundo lugar, o citado ministro examinou o caso e reconheceu que não ocorrera a prescrição. Contudo, todo o exame balizou-se na Lei 9.873/1999, tendo registrado em seu voto que: 'para a análise do primeiro argumento, é preciso antes determinar qual o prazo prescricional para que o TCU exerça sua competência sancionadora. A matéria ainda não foi examinada especificamente pelo Supremo Tribunal Federal'.

34. Apesar do respeito à posição do magistrado exarada na primeira turma, a decisão não representa o posicionamento definitivo do STF sobre a matéria.

35. Além disso, este Tribunal já reconheceu a não aplicação da prescrição da pretensão punitiva disciplinada pela Lei 9.873/1999, tendo prevalecido sobre a matéria o regramento do art. 205 do Código Civil, conforme amplamente debatido quando da prolação do acórdão 1.441/2016-Plenário.

36. Por derradeiro, não é demais relembrar as seguintes irregularidades imputadas à Construtora Artec S/A, objeto de oitiva:

a) subcontratação de uma mesma empresa para elaboração de proposta de preços para as empresas licitantes;

b) formalização de termo de intenção de subcontratação, a qual seria concretizada após o resultado final da licitação;

c) existência de expressivo diferencial de preço para o item 'Serviços Técnicos', em favor da empresa Gautama, sendo que esse serviço contempla exatamente a atividade desempenhada pela empresa subcontratada;

d) inclusão de item de serviços não contemplado pela planilha orçamentária base da licitação, por todas as licitantes, com exatamente as mesmas descrições, inclusive para os subitens, e exatamente os mesmos quantitativos e preços unitários e total;

e) identificação de dezenas de coincidências exatas em erros de grafia nas propostas orçamentárias apresentadas pelas empresas Gautama e Artec;

f) menção a possível 'esquema de subcontratação' utilizado em outra licitação em que a Gautama se sagrou vencedora, no estado do Piauí, sob a condução da Cepisa, cujo objeto consistiu na execução das obras do programa 'Luz Para Todos', conforme informação extraída de degravação de escutas telefônicas obtidas pela Polícia Federal, no âmbito da 'Operação Navalha'; e

g) indícios de confecção do edital de licitação por dirigentes da própria empresa vencedora do certame – Gautama Ltda. – com posterior envio ao órgão licitante, para publicação, conforme informações também obtidas a partir da degravação das escutas telefônicas mencionadas no item anterior."

6. Reafirmo que o inconformismo da embargante com a pena que lhe foi imposta não é matéria a ser tratada em sede de embargos de declaração.

7. O único ponto "novo" trazido neste recurso em relação aos anteriores é que a recorrente afirmou ter havido "omissão sobre fato superveniente" ao se referir ao Acórdão 1.657/2017-Plenário, que aplicou às empresas Mendes Júnior Trading Engenharia S.A. e ACJ Construções e Incorporações S/A pena de inidoneidade pelo período de 6 (seis) meses.

8. Não haveria como esta relatora incorrer em omissão!

9. Os primeiros embargos foram opostos em **14/12/2016,** sendo que o referido *decisum* data de **2/8/2017**. Ditos aclaratórios, com toda certeza, não trariam matéria que sequer existia.

10. Mesmo que trouxesse, por exercício de argumentação, não alteraria meu posicionamento acerca do tema, porque já afirmei, no voto condutor da apreciação do pedido de reexame da embargante, o seguinte:

"31. Ao final de seu recurso, a Artec requereu, caso o Tribunal não acolhesse os argumentos recursais, a redução da pena de três anos de inidoneidade. Fez, ainda, um 'pedido especial à Presidência desta Casa: que, a exemplo do decidido pelo Supremo Tribunal Federal, seja dada oportunidade a cada ministro componente do Plenário, em votação nominal, para se pronunciar especificamente sobre a dosimetria da pena, reformando a pena imposta à Construtora Artec Ltda.'

32. **Verifico que a dosimetria da pena imposta sopesou a participação da empresa no cometimento da fraude e não merece reparos.** No que concerne ao pedido especial, é certo que o presidente desta Corte, ao submeter este processo à deliberação do Plenário, franqueará a qualquer de seus integrantes, como reza a processualística deste Tribunal, a possibilidade de discutir a matéria, inclusive com respeito à dosimetria da pena, não sendo necessário pedido nesse sentido." (grifo não é do original)

11. Do exposto, conclui-se que a Construtora Artec S.A., ao apresentar estes embargos, buscou, mais uma vez, insurgir-se contra o mérito do julgado e demonstrar seu inconformismo com as conclusões que conduziram ao julgamento a ela desfavorável. Tal opção é inviável na modalidade recursal eleita. Assim, por inexistirem os vícios alegados no Acórdão 2.307/2018-Plenário, cabe rejeitar este apelo.

12. Destaco que a oposição reiterada de embargos de declaração com nítido caráter protelatório implica recebimento de futuras impugnações dessa espécie como mera petição, sem efeito suspensivo, nos termos do art. 287, § 6º, do Regimento Interno, o que não suspenderá a consumação do trânsito em julgado do citado acórdão.

13. Alerto, ainda, para a possibilidade de aplicação da multa do art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 593/2017-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas.

Assim, devem ser negados os embargos de declaração opostos pela Construtora Artec S/A, razão pela qual VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2730/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.601/2009-0
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração.
3. Recorrente: Construtora Artec S/A (CNPJ 00.086.165/0001-28).
4. Unidade: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Distrito Federal (atual Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal).
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
5.1. Relatora da deliberação recorrida: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Henrique Neves da Silva (OAB/DF 7.505) e outros representando a Construtora Artec S/A; Marcus Vinícius Labre Lemos de Freitas (OAB/GO 14.282) e outros representando a ACJ - Construções e Incorporações S/A; Normando Augusto Cavalcanti Júnior (OAB/DF 13.454) e outros representando a Fahma Planejamento e Engenharia Ltda.; Tiago Camargo Thomé Maya Monteiro (OAB/DF 20.660) representando a Construtora Gautama Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos pela Construtora Artec S/A ao Acórdão 2.307/2018-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 arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

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

9.2. alertar à recorrente que novos embargos que apresentem finalidade assemelhada e tratem de matéria já examinada e rejeitada por este Tribunal podem ensejar a aplicação da multa do art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil;

9.3. dar ciência desta deliberação à embargante, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2730-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 016.863/2014-3

Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).

Unidade: Centro de Controle Interno da Marinha.

Embargante: Leonardo Henriques Guimarães (CPF 021.030.507-03).

Representação legal: Reginaldo Carvalho da Silva (OAB/RJ 55.177) representando Leonardo Henriques Guimarães; Alexandre Basbaum Barcellos (OAB/RJ 77.812) e outros representando Alexandre Silva Moura e Antônio José Constâncio Thomaz; José Correia Neto (CPF 018.563.507-54) e outros representando o Centro de Controle Interno da Marinha.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SUPOSTAS OMISSÕES E OBSCURIDADES. INEXISTÊNCIA. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DE MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Leonardo Henriques Guimarães opôs embargos de declaração (peça 107) contra o Acórdão 1.969/2018 - Plenário, que julgou suas contas irregulares, o condenou em débito e lhe aplicou multa em face de desvio de óleo diesel dos tanques de combustível da Corveta Frontin no período de janeiro de 2011 a maio de 2012, com prejuízo ao erário.

2. Em síntese, o embargante alegou obscuridade no acórdão trazendo novamente as mesmas questões já discutidas por ocasião da apreciação das suas alegações de defesa, em etapas anteriores do processo.

3. Alegou ocorrer cerceamento de sua defesa, por não lhe ter sido garantido o direito de defesa no inquérito policial instaurado pela Justiça Militar para apurar se procede a acusação de desvio de óleo combustível e pelo fato de ter que pagar o débito a que foi condenado por meio da decisão recorrida, inobstante a existência de processo militar em andamento.

4. Trazendo os mesmos argumentos já apresentados, reafirmou que não houve retirada de óleo, e, sim, de resíduos oleosos e contaminados, o que tornaria a fundamentação da condenação prematura e obscura.

5. Alegou que o débito imputado a ele é indevido pela improcedência dos fatos e que decidiu

proceder à extração do "óleo contaminado" da maneira mais discreta possível, "devido ao precário estado de conservação da Ex-Corveta Frontin e aos consequentes e graves incidentes ocorridos durante as últimas viagens".

6. Informou que "suas intenções eram: (i) preservar a boa imagem do navio e da Marinha do Brasil, evitando exposição negativa, que certamente decorreria da divulgação desse incidente; (ii) comunicar a seus oficiais superiores oportunamente, quando resolvido o problema, se apresentasse situação propícia a fazê-lo de modo reservado".

7. Argumentou também que, por ocasião da decisão ora recorrida, foi requerido sustentação oral, mas que o pedido não foi apreciado, havendo julgamento à sua revelia, com cerceamento de sua defesa.

8. Por fim, requereu o conhecimento e o provimento destes embargos, o arquivamento do processo ou, caso não atendido, a concessão de oportunidade de sustentação oral de sua defesa e nova intimação para julgamento do feito ou, ainda, a prorrogação do prazo para apresentação de recurso.

É o relatório.

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade do art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, conheço dos embargos de declaração opostos por Leonardo Henriques Guimarães contra o Acórdão 1.969/2018 - Plenário, que julgou suas contas irregulares, o condenou em débito e lhe aplicou multa em face de desvio de óleo diesel dos tanques de combustível da Corveta Frontin no período de janeiro de 2011 a maio de 2012, com prejuízo ao erário.

2. Em síntese, o embargante alegou obscuridade no acórdão trazendo novamente as mesmas questões já discutidas por ocasião da apreciação das suas alegações nas etapas anteriores do processo.

3. Alegou ocorrer cerceamento de sua defesa, por não lhe ter sido garantido o direito de defesa no inquérito policial instaurado pela Justiça Militar para apurar se procede a acusação de desvio de óleo combustível e pelo fato de ter que pagar o débito a que foi condenado por meio da decisão recorrida, inobstante a existência de processo militar em andamento.

4. Trazendo os mesmos argumentos já apresentados, reafirmou que não houve retirada de óleo, e, sim, de resíduos oleosos e contaminados, e tal fato, em seu juízo, tornaria a fundamentação da condenação prematura e obscura.

5. Comunicou que o débito imputado a ele é indevido, ante a improcedência dos fatos ensejadores, e que decidiu proceder à extração do "óleo contaminado" da maneira mais discreta possível, "devido ao precário estado de conservação da Ex-Corveta Frontin e aos consequentes e graves incidentes ocorridos durante as últimas viagens".

6. Comentou que "suas intenções eram: (i) preservar a boa imagem do navio e da Marinha do Brasil, evitando exposição negativa, que certamente decorreria da divulgação desse incidente; e (ii) comunicar a seus oficiais superiores oportunamente, quando resolvido o problema, se apresentasse situação propícia a fazê-lo de modo reservado".

7. Informou que tem "excelentes antecedentes militares", que o "navio era um trambolho, para não dizer, uma sucata navegante", que os contatos telefônicos com a empresa acusada comprovam seu profissionalismo e zelo e que as transações bancárias feitas com a referida empresa eram decorrentes de operações imobiliárias.

8. Alegou ainda que foi requerido sustentação oral, mas que o pedido não foi apreciado, havendo julgamento à sua revelia, com cerceamento de sua defesa.

9. Por fim, requereu o conhecimento e o provimento destes embargos e o arquivamento do processo ou, caso não atendido, a oportunidade de sustentação oral de sua defesa e nova intimação para julgamento do feito ou prorrogação do prazo para apresentação de recurso.

10. Observo que o interessado, ao apresentar estes embargos, buscou, em essência, insurgir-se

contra o mérito da decisão e demonstrar seu inconformismo com as conclusões que conduziram ao julgamento a ele desfavorável. Tal opção, entretanto, é inviável na modalidade recursal eleita.

11. Nos embargos de declaração, não há espaço para rediscussão de mérito de matéria decidida. O teor dos argumentos aduzidos no presente recurso, que se limitam, em essência, a repetir argumentações devidamente refutadas por este Tribunal em oportunidade anterior, deixa transparecer que a real intenção do embargante é rediscutir o mérito.

12. Quanto aos argumentos utilizados pelo recorrente, todas as alegações recursais foram devidamente refutadas pela análise consignada no relatório que antecedeu a decisão recorrida, que foi agregada às minhas razões de decidir.

13. Em relação ao fato de existir processo penal militar em andamento, relembro que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição e competência próprias, estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992. Não representa óbice à sua atuação o fato de tramitar no âmbito da Justiça Militar inquérito policial sobre o mesmo assunto, pois é competência desta Corte verificar a regularidade da aplicação de recursos federais.

14. O seguinte trecho do relatório, cujos argumentos foram incorporados como minhas razões de decidir, destacou:

"15. Tendo em vista a independência entre as instâncias judicial e administrativa, não há que se falar em cerceamento de defesa do responsável neste processo. Sua citação objetivou exatamente oferecer-lhe a oportunidade de se defender dos atos que lhe foram atribuídos nesta tomada de contas especial e que causaram dano ao erário."

15. Em relação ao suposto fato de que o material retirado se tratava de óleo contaminado e não combustível, não há a obscuridade mencionada, visto que também houve análise expressa no relatório (peça 93):

"16. A preservação da imagem do navio e/ou da Marinha não justifica o descumprimento de protocolos que regulam a gestão de estoques de combustível naquela Força. A norma reguladora à época dos fatos, NORFORSUP 40-03C, do Comando da Força de Superfície, preceituava que, nos casos de contaminação de combustíveis, lubrificantes e graxas, o comandante imediatamente superior deveria ser informado do incidente; as causas da contaminação deveriam ser investigadas; medidas para evitar nova contaminação deveriam ser adotadas; e precisaria ser providenciado o Laudo de Vistoria, Avaliação e Destinação (LVAD), para atestar a contaminação e delimitar a destinação do combustível.

17. Vê-se, portanto, que o curso de ação tomado pelo Sr. Leonardo foi indevido, não permitiu a confirmação da contaminação do óleo e, em consequência, a avaliação do combustível para que se procedesse ao descarte menos oneroso para a União, caso de fato estivesse contaminado."

16. Quanto aos demais argumentos utilizados, invariavelmente não cabíveis em sede de embargos, o responsável não apresentou nenhuma evidência de suas alegações. E nesse sentido, este Tribunal já esclareceu que, nos termos do art. 162 do Regimento Interno, *in verbis*: "as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros".

17. Em relação ao argumento de que "foi requerido pedido para sustentação oral e que este não foi sequer apreciado, havendo o julgamento à revelia", tal pedido não consta nos autos e o recorrente não demonstrou nenhuma evidência de sua alegação.

18. Por fim, quanto aos pedidos formulados na peça recursal, informo que já foram dadas diversas oportunidades de apresentação de defesa durante o processo, conforme mencionado anteriormente, e que, nos termos do § 9º do art. 168 do Regimento Interno do TCU, não se admite sustentação oral em julgamento de embargos de declaração.

Assim, por inexistirem as contradições e as omissões alegadas no Acórdão 1.969/2018 - Plenário, rejeito os embargos e voto pela adoção da minuta de acórdão que trago à deliberação deste Colegiado.

1. Processo TC 016.863/2014-3
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Embargante: Leonardo Henriques Guimarães (CPF 021.030.507-03).
4. Unidade: Centro de Controle Interno da Marinha.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
5.1. Relatora da deliberação recorrida: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Reginaldo Carvalho da Silva (OAB/RJ 55.177) representando Leonardo Henriques Guimarães; Alexandre Basbaum Barcellos (OAB/RJ 77.812) e outros representando Alexandre Silva Moura e Antônio José Constâncio Thomaz; José Correia Neto (CPF 018.563.507-54) e outros representando o Centro de Controle Interno da Marinha.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, opostos por Leonardo Henriques Guimarães contra o Acórdão 1.969/2018 - Plenário.
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno, ante as razões expostas pela relatora, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração e rejeitá-los;
9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2731-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 031.724/2018-3
Natureza: Desestatização.
Unidades: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA e Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq.
Responsáveis: Valter Casimiro Silveira (CPF 564.286.341-04) e Mário Póvia (CPF 052.473.918-88).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DO PRIMEIRO ESTÁGIO DE DESESTATIZAÇÃO DE SEIS TERMINAIS DESTINADOS À MOVIMENTAÇÃO E ARMAZENAGEM DE CINCO GRANÉIS LÍQUIDOS (COMBUSTÍVEIS) E GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO (GLP) LOCALIZADOS NO TERMINAL BEL02B, BEL04, BEL08 E BEL09, E DE UM, VDC12, LOCALIZADO NO PORTO ORGANIZADO DE VILA DO CONDE/PA. NÃO CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES OU IMPROPRIEDADES QUE DESACONSELHEM O REGULAR PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO CONCESSÓRIO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária - SeinfraPortoFerrovia, responsável pela análise da demanda (peça 51), que contou com a anuência do titular da unidade (peça 52):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, de seis terminais voltados para movimentação e armazenagem de granéis líquidos (combustíveis) e Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), sendo cinco localizados no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, intitulados BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, e um, VDC12, localizado no Porto Organizado de Vila do Conde/PA. O projeto encontra-se inserido no âmbito do Programa Avançar do Governo Federal, conforme os Ofícios 234/2018/SFP, de 30/8/2018 (peça 1) e 55/2018/GAB-SNP/SNP, de 25/9/2018 (peça 2).

2. O processo em tela é regido pela Instrução Normativa-TCU 27/1998, cujo art. 7º, inciso I, define os documentos a serem examinados neste primeiro estágio de fiscalização. Conforme o art. 5º da Lei 13.334, de 13 de setembro de 2016, os empreendimentos do Programa de Parcerias e Investimentos devem ser tratados como prioridade nacional pelos agentes públicos de execução ou de controle.

HISTÓRICO

3. Anunciado em 2012, primeiramente em 15 de agosto e, em um segundo momento, em 6 de dezembro, o módulo portuário do Plano de Investimentos em Logística (PIL-Portos) foi acompanhado pela edição da Medida Provisória 595/2012, que posteriormente seria convertida na atual Lei de Portos, 12.815/2013, e pelas Portarias da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) 15 e 38, ambas de 2013. Na ocasião, o poder concedente externou o intuito de realizar a licitação de 159 áreas e dois portos públicos, divididos em quatro blocos.

4. Inicialmente, foi apresentado a este Tribunal, para análise no âmbito da IN-TCU 27/1998, o Bloco 1, que consistia no certame de 10 lotes, num total de 29 áreas, sendo 9 no Porto de Santos/SP, 5 em Belém/PA, 4 em Santarém/PA e 7 em Vila do Conde/PA, além de 3 no Terminal de Outeiros/PA e 1 em Miramar/PA. Autuou-se na ocasião o TC 029.083/2013-3.

5. Com base em exame amostral dos estudos (que incluía itens transversais como o estudo de demanda, bem como itens específicos de 9 das 29 áreas) placitado pela metodologia aprovada pelo Acórdão 3.148/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Marcos Bemquerer, foi prolatado o Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, em que o Tribunal deliberou pela necessidade de diversos reparos na modelagem licitatória apresentada. Em prol da celeridade, foi aberto o TC 004.440/2014-5 para monitorar o referido *decisum*, o que ocorreu no âmbito do Acórdão 1.555/2014-TCU-Plenário, de relatoria da Min. Ana Arraes.

6. Nesse ínterim, o Poder Concedente manejou pedido de reexame de alguns pontos, cuja análise ocorreu no âmbito do Acórdão 1.077/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, resultando na modificação dos subitens 9.1.13, 9.1.14, 9.1.15 e 9.1.17 do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário.

7. Após isso, o Poder Concedente optou por reformular o PIL-Portos, anunciando seus novos termos em 9 de junho de 2015. Tendo em vista essa mudança, foram apresentados a este Tribunal, em 17 de julho de 2015, novos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) sobre os arrendamentos portuários que seriam licitados. Entre as principais alterações, incluíam-se: a) a redefinição de áreas e instalações integrantes do Bloco 1, escandindo o bloco original em duas 'fases'; e b) a alteração do critério de julgamento das propostas, substituindo o de 'maior capacidade de movimentação' pelo de 'maior valor de outorga'.

8. Devido à esta reformulação, a então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroFerrovia) procedeu à análise da equivalência entre o EVTEA inicialmente submetido ao Tribunal e o projeto que havia sido recentemente reformulado. Foi realizada, ainda, a conferência do atendimento às determinações remanescentes sobre o tema. Prolatou-se, assim, o Acórdão 2.413/2015-TCU-Plenário, de relatoria da Min. Ana Arraes, que considerou cumpridas as condicionantes pendentes do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário referentes ao Bloco 1, Fase 1 e trouxe novas determinações e recomendações à Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que balizam a análise de arrendamentos portuários no Tribunal.

9. Ainda no âmbito do Bloco 1, recentemente, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) realizaram o processo de licitação de três instalações de distribuição de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, nomeadas BEL05, MIR01 e BEL06, deliberadas por meio do Acórdão 2.666/2018-TCU-Plenário, da lavra da

Ministra Ana Arraes. O leilão ocorreu em 6/4/2018 e, para o MIR01, teve como vencedora a Bahiana Distribuidora de Gás (grupo Ultragás) pelo valor de R$ 300.162,30. O BEL05 foi arrematado pela Liquigás Distribuidora com proposta de R$ 100.000,00. Para a área BEL06, a Antaq promoveu leilão em 28/9/2018, quando a Nacional Gás Butano Distribuidora, única participante, venceu o certame com proposta de R$ 1,01.

10. No mesmo Bloco, em 28/9/2018, ocorreu a fase de lances do leilão do terminal STS13 (Leilão 5/2018-Antaq), para movimentação de granéis líquidos combustíveis, que teve como vencedora a empresa Ageo, com proposta de R$ 210 milhões, segundo informações veiculadas na mídia. Em 23/11/2018 está previsto o certame do terminal STS20 (Leilão 6/2018-Antaq), para a movimentação de granéis sólidos, especialmente fertilizantes e sais, no Porto de Santos/SP.

11. Fora do Bloco 1, o Tribunal posicionou-se favoravelmente ao prosseguimento dos arrendamentos intitulados PAR12 (veículos), por meio do Acórdão 122/2018-TCU-Plenário, PAR01 (papel e celulose) e IQI18 (papel e celulose), no Acórdão 123/2018-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Bruno Dantas, sendo que os dois primeiros estão localizados no Porto de Paranaguá/PR e o último no Porto de Itaqui/MA. Acrescente-se que no leilão dos terminais, ocorrido em 27/7/2018, não houve ofertas para as instalações de Paranaguá/PR. O terminal IQI18 foi arrematado por R$ 100.000,00 pela empresa Suzano Papel e Celulose.

12. Mais recentemente, analisou-se no âmbito desta Corte de Contas, por meio dos Acórdãos 2.261 e 2.436/2018-TCU-Plenário, ambos da lavra do Ministro Bruno Dantas, respectivamente, o empreendimento VIX30, terminal para movimentação de granéis líquidos, especialmente combustível, localizado no Porto de Vitória/ES; e os terminais AE10, AE11 e AI01, voltados à operação de combustíveis no Porto de Cabedelo/PB. Ainda não há data prevista para o leilão dessas estruturas.

13. Por fim, ocorreu em 28/9/2018 o leilão da área MCP01, arrendamento para movimentação de granéis sólidos de origem vegetal, especialmente cavacos de madeira, localizado no Porto de Santana/AP, analisado por esta Corte no âmbito do Acórdão 124/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Essa licitação, contudo, resultou deserta.

EXAME TÉCNICO

Da documentação enviada

14. Considerando que os terminais em tela fizeram parte do Bloco 1, utiliza-se dos estudos originais desenvolvidos pela Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), nos termos da Portaria 38/2013 da antiga Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR). Em consequência da conexão com o TC 029.083/2013-3, que se encontra aberto, a relatoria dos presentes autos recai sobre a Ministra Ana Arraes.

15. A Empresa de Planejamento e Logística (EPL) procedeu à atualização e revisão dos estudos apresentados anteriormente, adotando como premissa principal o aproveitamento das informações originalmente adotadas sempre que possível, alterando metodologias apenas caso os ajustes mostrassem-se essenciais (peça 3, p. 4).

16. Nesse sentido, importante relatar alterações ocorridas no escopo dos terminais. Originalmente, no âmbito do Bloco 1, estava previsto que o licitante vencedor exploraria a área situada no terminal de Miramar/PA pelo período de 5 anos, prazo no qual ficaria obrigado a realizar investimentos necessários para o deslocamento de suas atividades para outro terminal já atrelado ao objeto da licitação, localizado no Porto de Vila do Conde/PA (BEL02 e VDC25, BEL04 e VDC26, BEL08 e VDC27). Essa medida visava melhorar o tráfego nas vias do entorno do Complexo Portuário de Belém/PA, considerando que o fluxo intenso de caminhões causa grandes dificuldades para a população e para os próprios empresários, devido aos engarrafamentos.

17. Essa ideia, contudo, foi abandonada após estudos mais aprofundados por parte do Poder Público e após debates com os diversos interessados e órgãos intervenientes no setor, já que a medida demandaria investimentos significativos, o que majoraria os custos logísticos da cadeia de distribuição de combustíveis.

18. Decidiu-se, então, manter os arrendamentos em Miramar/PA, mas abrindo a possibilidade de implantação de novos terminais em Vila do Conde/PA, buscando o fomento da competição. Para esse momento, entendeu-se pertinente licitar apenas o VDC12, de forma a testar o interesse do setor privado na referida área *greenfield*. Nessa fase, decidiu-se também dividir o arrendamento BEL02 em dois, formando o BEL02A e o BEL02B.

19. Havia no estudo original, também, a premissa de que os arrendatários de Miramar/PA realizassem, de maneira compartilhada, a dragagem do porto. Esse modelo foi objeto da Audiência Pública-Antaq 1/2018. As contribuições recebidas refletiram preocupação com as dificuldades envolvidas com o modelo de gestão compartilhada de serviços de dragagem, de forma que a proposta foi afastada (peça 3, p. 5), estando previstas apenas obras de reforço de píer a cargo do arrendatário do BEL09. Anote-se que apesar desse compromisso, o

píer continuará público e o arrendatário não terá qualquer preferência no uso da estrutura em decorrência desse encargo.

20. Estas são, portanto, as premissas atuais dos estudos encaminhados nessa oportunidade a esta Corte para acompanhamento, nos termos da IN-TCU 27/1998.

21. Os documentos licitatórios foram encaminhados à Antaq por meio do Ofício 1.848/2017/COAT-SE/GAB/SE em 23/10/2017, visando à análise e à elaboração de minuta de edital e contrato, bem como realização do procedimento licitatório, que ensejou no âmbito da Agência a abertura do Processo 50300.010831/2017-30. No intuito de melhor especificar a instrução processual, a documentação foi distribuída em autos distintos, de modo que a licitação de cada uma das áreas fosse tratada em procedimentos individualizados, a saber (peça 37, p. 1-2):

a) BEL 02A: Processo 50300.011168/2017-91;

b) BEL 02B: Processo 50300.011169/2017-35;

c) BEL 04: Processo 50300.011170/2017-60;

d) BEL 08: Processo 50300.011171/2017-12;

e) BEL 09: Processo 50300.011172/2017-59; e

f) VDC 12: Processo 50300.011173/2017-01.

22. Em termos de documentação enviada ao TCU, disponibilizou-se, além de cópia integral destes processos, os seguintes documentos para cada um dos seis empreendimentos:

a) desenhos esquemáticos do terminal (os principais colacionados nas peças 7, 18 e 29);

b) minutas do edital e do contrato (peças 5, 6, 16, 17, 27 e 28);

c) documentos técnicos: (i) apresentação do terminal (peças 8, 19 e 30); (ii) análise do mercado, contendo o Estudo de Demanda e sua memória de cálculo (peças 9, 20 e 31); (iii) Estudo de Engenharia (peças 10, 21 e 32); (iv) Estudo Operacional (peças 11, 22 e 33); (v) Estudo Financeiro (peças 12, 23 e 34); e (vi) Relatório Ambiental (peças 13, 24 e 35);

d) planilhas em *excel* desbloqueadas descrevendo a modelagem, intituladas 'ABC01_Financial_Model - BEL02A rev.03, ABC01_Financial_Model - BEL02B rev.03', ABC01_Financial_Model - BEL04 rev.03, ABC01_Financial_Model - BEL08 rev.03; ABC01_Financial_Model - BEL09 rev.03 e ABC01_Financial_Model - VDC12 rev.03;

e) ato justificatório da licitação (peça 4);

f) relatório da Audiência Pública 5/2017 (peça 38, 39 e 40); e

g) notas técnicas da EPL que atualizaram os estudos (peças 3, 15 e 26).

23. Conforme será detalhado a seguir no item de delimitação do escopo do presente relatório, alerte-se que as referências de peças à documentação enviada dizem respeito, respectivamente, aos terminais BEL08, BEL09 e VDC12 apenas.

24. Considerando a importância, a relevância e a urgência do programa de arrendamentos portuários para o País e no intuito de agilizar o exame por parte desta Unidade Técnica, em atenção ao art. 5º da Lei 13.334/2016, os contatos feitos durante a análise utilizaram-se do correio eletrônico institucional. Os questionamentos, assim, foram sanados por meio de *e-mails*, colacionados nas peças 36, 41 e 46.

Do escopo e não escopo do relatório

25. Em termos gerais, este Relatório compõe-se das seguintes seções: introdução; histórico; exame técnico (documentação enviada, visão geral, audiência pública, análise dos requisitos da IN-TCU 27/1998); conclusão, que inclui o valor dos recursos fiscalizados e benefícios do controle; e proposta de encaminhamento.

26. Na seção 'análise dos requisitos da IN-TCU 27/1998' pretende-se investigar os seguintes pontos, **que fazem parte do escopo do exame de mérito**:

a) viabilidade técnica; e

b) viabilidade econômico-financeira, compreendendo a análise das estimativas de receita, do estudo de demanda, da estrutura tarifária, além das estimativas de investimentos.

27. O presente processo trata do exame de seis terminais de granéis líquidos. Ao se compulsar critérios de materialidade, relevância e risco, além das restrições orçamentárias e de pessoal, bem como o princípio de que a atuação do Tribunal deve buscar ser eficiente, eficaz e econômica, não se entende razoável a análise da totalidade dos empreendimentos em tela.

28. De antemão, cabe destacar a revisão da IN-TCU 27/1998, materializada no TC 011.111/2015-1, que resultou na emissão da IN-TCU 81/2018, aprovada pelo Acórdão 1.382/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Esta norma visou, justamente, aprimorar a

dinâmica do acompanhamento das desestatizações, de forma que a fiscalização do Tribunal possa priorizar pontos de maior relevância, materialidade, oportunidade e risco para a regularidade e economicidade das desestatizações conduzidas pelo Poder Concedente. Embora a diretriz seja aplicada apenas para outorgas, prorrogações e renovações com edital publicado a partir de 1/1/2019, por força do Acórdão 1.504/2018-TCU-Plenário, da lavra do Ministro Benjamin Zymler, entende-se que a atuação racional e focada no risco dos processos, que é a *mens legis* do regulamento, deve ser aplicada às outorgas em tela.

29. Aduz-se, inclusive, que a redução de escopo da análise de 1º estágio da IN-TCU 27/1998 já ocorreu em outras fiscalizações e tem encontrado respaldo nas deliberações do Tribunal, como por exemplo no Acórdão 202/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

1.6.1. informar a Secretaria de Portos da Presidência da República que dentro do escopo adotado para o exame do 1º estágio do acompanhamento da licitação referente ao arrendamento do Terminal de Passageiros de Salvador, que se aprofundou na análise de dados referentes às estimativas de demanda e de receita do empreendimento, nos termos do art. 7º, inciso I, da IN-TCU 27/1998, não se observou nenhuma irregularidade ou não-conformidade que justificasse a paralisação do processo licitatório.

30. Nesse sentido, sugere-se que seja adotado para a auditoria em tela o **exame em escopo reduzido dos terminais BEL08, BEL09 e VDC12, excluindo-se os arrendamentos BEL02A, BEL02B e BEL04 da amostra**, pelos fundamentos a seguir:

a) por critério geográfico, entende-se relevante que pelo menos um terminal de cada região portuária (Miramar/PA e Vila do Conde/PA) faça parte da análise. Nesse sentido, o VDC12 deve ser selecionado;

b) por critério de risco e relevância, observa-se que o BEL09 possui papel fundamental na cadeia de GLP, já que é o único terminal operacional capaz de receber o referido gás pela via marítima, devendo após repassá-lo para outros quatro terminais não operacionais que farão o envase e sua distribuição. Diante de sua importância logística para o mercado de GLP, entende-se pertinente sua seleção;

c) dos quatro terminais restantes, BEL02A, BEL02B, BEL04 e BEL08, todos voltados para a movimentação de combustíveis, verifica-se que o BEL08 apresenta o maior porte operacional, ou seja, atenderá a maior demanda, possui o maior terreno e o maior nível de investimentos. Além disso, verifica-se que os quatro terminais são bastante semelhantes em termos de vocação, e, por estarem no mesmo complexo portuário, o estudo de demanda, a pesquisa de preços referenciais e grande parte da metodologia relacionada à viabilidade técnica, tal qual o giro do estoque e a Movimentação Mínima Exigida (MME) – parâmetro de eficiência contratual –, é a mesma para todos os empreendimentos, configurando-se em itens transversais da análise. Em relação aos investimentos previstos, observa-se que a metodologia para definir os custos unitários das rubricas 'tanques de aço' e 'linhas de dutos' é a mesma para todos os terminais. Essas rubricas, relevantes no BEL08 (em torno de 74% do Capex), também são significativas nos outros três arrendamentos (62% no BEL02A, 52% no BEL02B e 91% no BEL04). Dessa forma, o exame dos estudos do terminal BEL08 na forma proposta nesta instrução abrangeria, indiretamente, parte significativa da viabilidade técnica e econômico-financeira dos outros três projetos, pela similaridade observada, justificando, junto com seu porte operacional mais robusto, sua seleção.

31. Em relação ao **não escopo** da presente instrução, pertinente os seguintes comentários:

a) empreendimentos BEL02A, BEL02B e BEL04, pelos motivos já expostos acima;

b) estimativas de despesas operacionais: a curva ABC dos seis terminais mostra como relevantes basicamente as mesmas rubricas do Opex, (i) o item F01 – Mão de obra fixa, (ii) o item V03 – Pagamento para autoridades portuárias (gasto com tarifas portuárias) e (iii) o item F04 – Geral e Admin., (compilação de despesas de custeio, tais quais seguros, limpeza, contabilidade, entre outros). Juntas, representam cerca de 78% do gasto total de cada terminal, em média.

i. as metodologias para essas estimativas já foram amplamente discutidas no âmbito do TC 029.083/2013-3, para o Bloco 1. As mudanças pontuais elaboradas pela EPL, especialmente na mão de obra fixa, a rubrica mais importante do Opex, foram discutidas, e entendidas razoáveis, em diversos processos recentes de acompanhamento de arrendamentos portuários no âmbito desta Corte, em especial nos recentes Acórdãos 122, 123, 124, 2.261 e 2.436/2018-TCU-Plenário;

ii. ainda assim, procedeu-se a investigação expedita de forma a verificar a existência de incompatibilidades, notadamente a coerência dos *links* no fluxo de caixa e sua compatibilidade com o texto dos estudos que discriminam as metodologias aplicáveis, não havendo discrepâncias a serem relatadas.

c) Custo Médio Ponderado do Capital ou *Weighted Average Capital Cost* (*WACC*): considerando que a metodologia para apuração deste índice, exposta na Nota Técnica Conjunta 52/2017/STN/SEAE/MF, de

23/11/2017, já foi analisada anteriormente por esta Corte e não foi alterada, estando ainda designada a taxa de 8,03%, tornando pouco produtiva nova verificação;

d) critério de julgamento da licitação: a definição pelo maior valor de outorga em certames portuários no Programa de Arrendamentos Federais foi exaustivamente analisada nos TCs 029.083/2013-3, 021.243/2017-4 e 021.244/2017-0, portanto não se entende necessário novo exame; e

e) tributação e depreciação: em geral, a metodologia para esses itens decorre de normas governamentais, cujo cumprimento e aderência nas planilhas financeiras, elaboradas pela EBP para o Bloco 1 e agora atualizadas pela EPL, já foram comprovadas nos
TCs 029.083/2013-3, 021.243/2017-4 e 021.244/2017-0. Considerando esse histórico e o fato de que o estudo se utiliza das mesmas planilhas já analisadas, entende-se razoável a supressão de nova apuração.

Visão geral

32. Como afirmado anteriormente, as licitações envolvem áreas localizadas em dois portos do Complexo Portuário do Pará, o Terminal Petroquímico de Miramar, na região do Porto de Belém, e o Porto Organizado de Vila do Conde. Nesse sentido, a presente seção pretende trazer informações sobre tais estruturas, bem como dos terminais contidos no escopo da presente instrução, BEL08, BEL09 e VDC12.

1 – Terminal Petroquímico de Miramar/PA

33. Está localizado na margem direita da baía de Guajará, formada pelo encontro da foz dos rios Acará e Guamá, a uma distância de 5 km do Porto de Belém/PA. É administrado pela Companhia Docas do Pará (CDP), sociedade de economia mista fundada em 1967.

34. Segundo o *site* da referida Docas, o Terminal Petroquímico de Miramar/PA é especializado em derivados de petróleo, álcool hidratado, soda cáustica, GLP e demais granéis líquidos inflamáveis. Abrange área territorial de 870.270,75 m² e divide-se em duas áreas, sendo uma primária onde se encontram instalados os píeres, rampa e prédios administrativos da CDP e outra secundária (retroporto), que abarca diversas companhias distribuidoras de combustíveis abastecidas através de tubovias que se originam nos píeres e se interligam posteriormente.

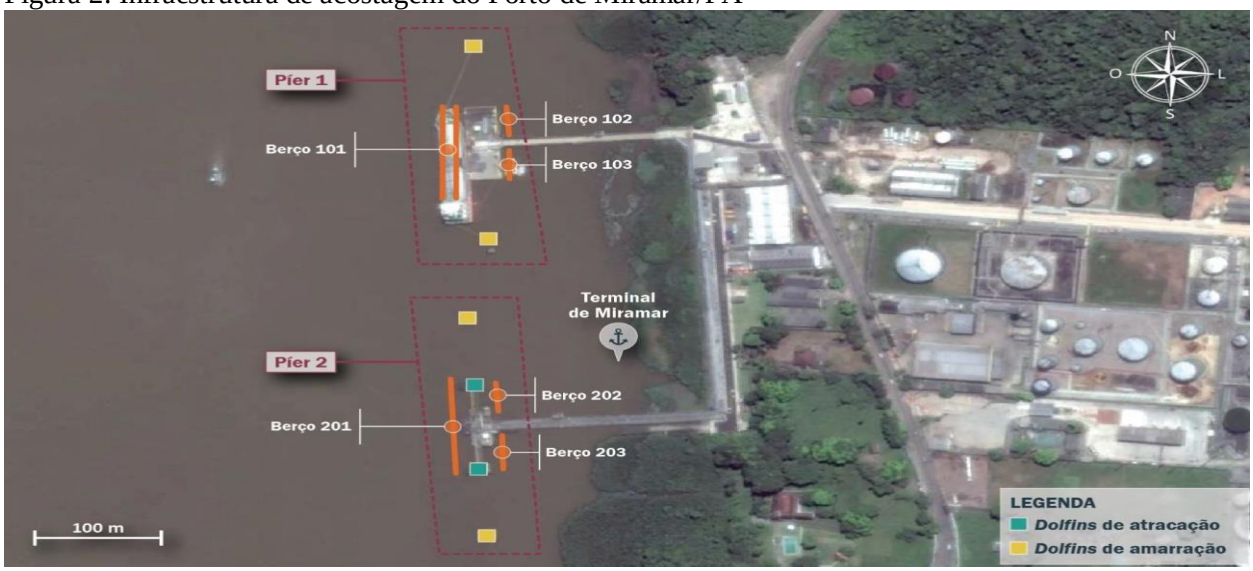
35. Dessa forma, apesar de ser popularmente conhecido por terminal, possui estrutura de porto organizado, conforme a acepção do art. 2º, inciso I, da Lei 12.815/2013, contando com diversos arrendatários.

Figura 1: Localização do Terminal Petroquímico de Miramar/PA

Fonte: peça 8, p. 4.

36. O Porto possui dois píeres, o primeiro, construído em 1947, possuindo passarela de 142 m de comprimento e estrutura de concreto armado de 77,5 m x 20 m para acostagem de embarcações, além de contar com dois dolfins de amarração. O segundo, construído em 1980, está dotado de plataforma de 40 m x 15 m ligada ao continente por passarela de 180 m, contando com dois dolfins de atracação e dois de amarração. As estruturas de acostagem, todas públicas, configuram-se conforme a figura 2 a seguir:

Figura 2: Infraestrutura de acostagem do Porto de Miramar/PA



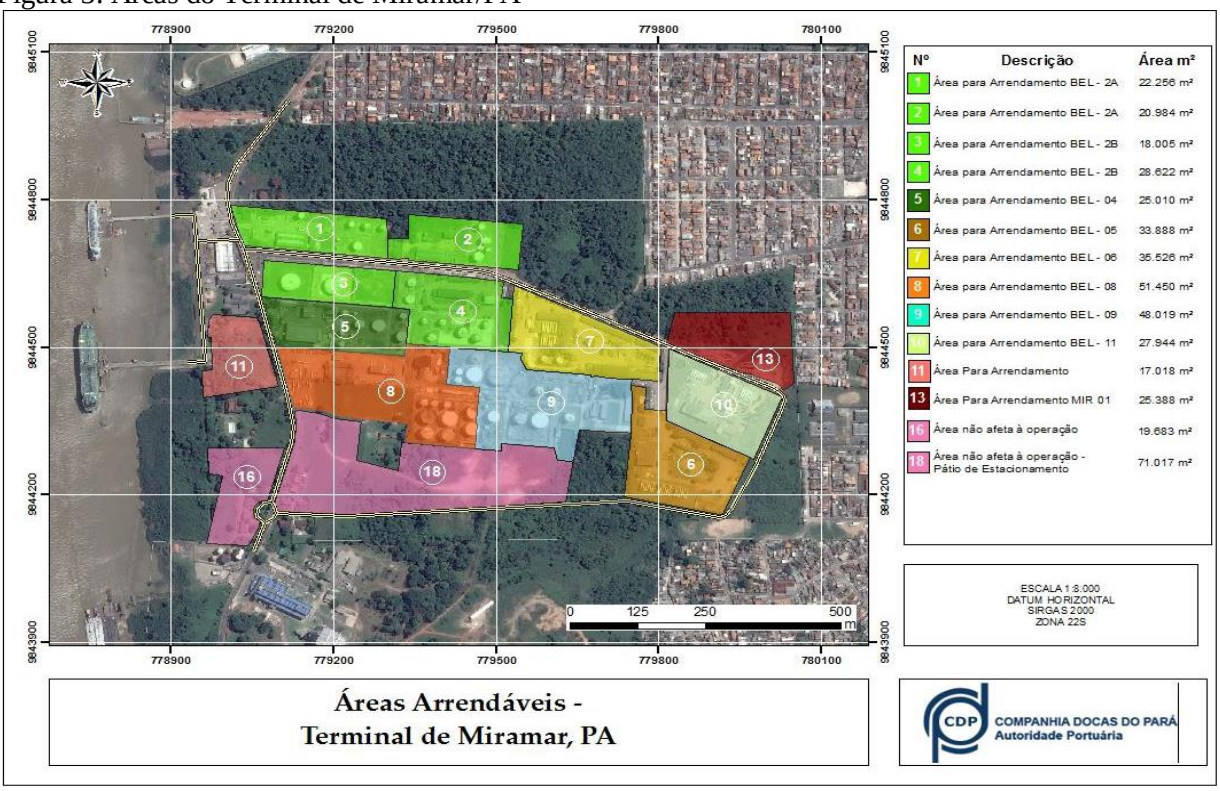
Fonte: peça 8, p. 5.

37. Acrescente-se que os berços 103 e 202 estão atualmente inoperantes, conforme informações do estudo (peça 8, p. 5). A estrutura do porto permite receber navios de até 185 m no píer 1 e até 210 m no píer 2.

38. Em termos de acesso rodoviário, o Terminal é servido pela BR-316 e pela BR-010, que chegam até o Porto de Belém/PA. Após, esses trechos são conectados às rodovias PA-150, PA-483 e PA-151 por meio de uma alça viária. O acesso marítimo se desenvolve a partir da Barra do Rio Pará até Mosqueiro, passando pelo Terminal Portuário de Outeiro/PA, chegando até Belém.

39. A figura a seguir discrimina as áreas existentes no Terminal, segundo seu PDZ mais atual.

Figura 3: Áreas do Terminal de Miramar/PA



Fonte: PDZ do Terminal de Miramar (peça 390 do TC 029.083/2013-3).

40. No caso do BEL08, com área de aproximadamente 54.450 m², o *layout* pretendido está de acordo com a figura 4 abaixo:

Figura 4: *Layout* do BEL08

Fonte: peça 8, p. 10.

41. A Figura 5 a seguir colaciona o *layout* para o BEL09, com área de 43.364 m²:

Figura 5: *Layout* do BEL09

Fonte: peça 19, p. 10.

42. As atividades a serem desenvolvidas pelos terminais BEL08 e BEL09 envolvem a recepção, armazenagem e distribuição de granéis líquidos, especialmente combustíveis, com destaque para diesel, gasolina, óleo combustível e querosene, estimando-se também volumes de etanol e biodiesel pelo modal rodoviário. No caso do BEL09, importante mencionar sua participação na cadeia de GLP, sendo o terminal que recebe este produto das embarcações e repassa via tubulações para quatro terminais dentro do Terminal de Miramar/PA, intitulados BEL05, BEL06, BEL11 e MIR01, que realizam a atividade industrial de envase desse gás. Acrescente-se que esses terminais são caracterizados como não operacionais, assim entendidos por não realizarem atividades portuárias de movimentação e armazenagem,

2 – Porto Organizado de Vila do Conde

43. Está localizado no município de Barcarena/PA, próximo à Vila de Murucupi, em frente à Baía de Marajó, formada pela confluência de diversos rios, com destaque para o Tocantins, o Guamá, o Moju e o Acará. O Porto situa-se à margem direita do Rio Pará.

Figura 6: Localização do Porto de Vila do Conde

Fonte: peça 30, p. 4.

44. O Porto dispõe de aproximadamente 2.401 metros de cais, divididos em 10 berços e dois pontos de atracação, todos de uso público.

45. O primeiro ponto de atracação, intitulado Terminal de Múltiplo Uso (TMU1) possui, atualmente, um cais de acostagem composto de oito berços, utilizados para movimentação de granéis sólidos, carga geral e contêineres, ligados ao continente por ponte de acesso de 378 m de comprimento e 10,3 m de largura.

46. O segundo, chamado Terminal de Granéis Líquidos (TGL) conta com dois berços, que visam à movimentação de granéis líquidos, com destaque para soda cáustica e combustíveis, ligados ao continente por ponte metálica de 1.309 m de extensão, com dois pavimentos, visando separar o trânsito de dutos e veículos.

47. Por fim, junto ao continente, o Terminal Hidroviário de Cargas (THC) possui pouca participação nas movimentações do Porto, sendo composto por dois pontos de atracação, denominados R01 e R02, construídos em 2009, ambos com 20 m de comprimento e profundidade de 2,5 m, destinando-se à movimentação de carga geral. A figura 7 a seguir resume a infraestrutura de acostagem:

Figura 7: Infraestrutura de acostagem no Porto de Vila do Conde/PA

Fonte: peça 30, p. 5.

48. Seu acesso rodoviário ocorre da mesma forma que para o Terminal de Miramar, com uma alça viária conectando as BRs 316 e 010 às rodovias PA-150, PA-483 e PA-151. Os acessos hidroviários ocorrem pelas bacias Amazônica e do Tocantins-Araguaia, com destaque para as hidrovias do Rio Solimões-Amazonas, Madeira, Tapajós, Xingu e o próprio Tocantins. O acesso marítimo parte de Barra do Rio Pará até Mosqueira e desse local até Barcarena.

49. O terminal VDC12 desenvolverá atividades de recepção, armazenagem e expedição de granéis líquidos, de forma semelhante ao especificado para os terminais de Miramar/PA. Trata-se de área *greenfield*, não possuindo estruturas de armazenagem para granéis líquidos, de forma que o arrendatário deverá investir na implantação de todas as estruturas necessárias às operações.

50. Seu *layout* está definido conforme a figura 8:

Figura 8: *Layout* do VDC12

Fonte: peça 30, p. 10.

51. Na tabela a seguir encontram-se alguns dados gerais sobre os empreendimentos, da forma como originalmente apresentados a esta Corte.

Tabela 1: Resumo BEL08, BEL09 e VDC12

Terminal	BEL08	BEL09	VDC12
Área (m²)	51.450	43.364	47.000
Produto	Combustíveis	GLP e Combustíveis	Combustíveis
Período do contrato (anos)	20	20	25
Período de construção (anos)	3	2	4
WACC (%)	8,03	8,03	8,03
Receita total (kR$)	523.185	935.530	807.574
Investimento total (kR$)	89.662	128.887	126.292
Despesa total (kR$)	195.062	250.339	284.839
Pagamento variável (R$/ton)	4,58	20,85	2,94
Pagamento fixo anual (kR$)	642,77	4.094,06	480,53
Pagamento total (kR$)	48.428,80	286.634,44	47.401,86
Movimentação total (kton)	8.493	10.163	13.110
Preço público (R$/ton)	61,60	110,93 (GLP) e 61,60	61,60
Fluxo de caixa total (kR$)	100.112	113.147	198.795
VPL (kR$)	19.700,80	124.709,06	16.574,73

Fonte: ABC01_Financial_Model - BEL08.rev03, ABC01_Financial_Model - BEL09.rev03, ABC01_Financial_Model - VDC12.rev03. Elaboração: SeinfraPortoFerrovia.

Minutas jurídicas do certame

52. A seguir, passa-se a expor itens relevantes das minutas jurídicas, especificamente do edital e do contrato dos terminais.

53. Segundo a seção II da minuta do edital, o objeto do leilão é o arrendamento de área e infraestrutura públicas localizadas no Porto de Belém (para o BEL08 e BEL09) e no Porto de Vila do Conde (para o VDC12), no estado do Pará, para a realização de operações de desembarque (desembarque, movimentação interna, armazenagem e expedição) e de embarque (recepção, armazenagem, movimentação interna e embarque) de granéis líquidos combustíveis (p. 9 das peças 5, 17 e 27). No caso do BEL09, o objeto adiciona a movimentação de GLP.

54. Por seu item 9.1 (p. 17 das peças 5, 17 e 27), poderão participar do leilão pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, entidades de previdência complementar e fundos de investimento, isoladamente ou em consórcio. O item 10.1 detalha que as proponentes que não funcionem no Brasil deverão apresentar documentos equivalentes àqueles exigidos de participantes brasileiras, os quais deverão ser autenticados pela autoridade consular brasileira do país de origem.

55. Pelo item 16.1 (p. 25 das peças 5, 17 e 27), a garantia de proposta será no valor de R$ 5.231.850,00 para o BEL08, R$ 9.355.300,00 para o BEL09 e R$ 8.075.740,00 para o VDC12, que pode ser prestada em dinheiro, títulos da dívida pública federal, seguro garantia ou fiança bancária. Permite-se, também, utilizar a combinação das modalidades. Ela equivale a 1% do valor das receitas brutas estimadas, que é o valor do contrato.

56. O critério de julgamento do leilão, disposto no item 22.2 do edital (p. 38 das peças 5, 17 e 27), é o de maior valor de outorga a ser pago à União pela cessão onerosa da área do arrendamento, cuja proposta não pode ser inferior a R$ 1,00, conforme o item 17.3 (p. 29 das peças 5, 17 e 27). Está prevista etapa de leilão em viva voz para o caso de propostas que estejam até 10% de distância uma da outra (item 22.7, p. 39 das peças 5, 17 e 27). O item 27.2.2 detalha que 25% do valor de outorga deve ser pago previamente à celebração do contrato, sendo o restante divido em 5 parcelas anuais (p. 45 das peças 5, 17 e 27).

57. O edital, em seu item 22.12 (p. 40 das peças 5 e 17) estabelece que a mesma proponente apenas pode ser declarada vencedora em até dois leilões para terminais em Miramar/PA (BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL04, BEL08 e BEL09), não fazendo parte dessa restrição arrendamentos no Porto de Vila do Conde/PA. Esta medida está de acordo com o Ato Justificatório e visa garantir a existência de ambiente concorrencial saudável com pelo menos três operadores disputando o mercado (peça 4, p. 6-7). Ao se compulsar a minuta contratual do VDC12 (peça 27, p. 40), contudo, observou-se que o referido terminal está discriminado para a mesma restrição. Diante dessa incongruência, encaminhou-se questionamento ao Poder Concedente.

58. Em resposta (peça 42), esclareceu-se que os documentos concernentes ao VDC12 tiveram sua análise finalizada antes dos terminais de Miramar/PA, portanto, alguns aprimoramentos realizados para estes empreendimentos não puderam ser observados para aquele, mas que a restrição ora em comento não alcançaria o Porto de Vila do Conde/PA e que as minutas jurídicas do VDC12 serão alteradas para sua versão final por ocasião da publicação do edital.

59. O contrato de arrendamento será assinado entre o licitante vencedor e a União, por intermédio do MTPA, como Poder Concedente, e com interveniência da Antaq (p. 4 das peças 6, 16 e 28).

60. Segundo a minuta do contrato (p. 14-15 das peças 6 e 16 e p. 15-16 da peça 28), o prazo do termo é de 20 anos para o BEL08 e BEL09 e 25 para o VDC12, podendo ser prorrogado por sucessivas vezes, a exclusivo critério do Poder Concedente, até o limite máximo de 70 anos, incluído o prazo de vigência original e todas as suas prorrogações, e condicionado ao reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

61. O item 3.3.1 da minuta (p. 15-16 das peças 6 e 16 e p. 16-17 da peça 28) delimita que o prazo da prorrogação deve ser fixado de modo a permitir a amortização e a remuneração adequada dos investimentos previstos, quando eles existirem. Na análise do pedido de dilação contratual, o Poder Concedente deve fundamentar a vantagem da prorrogação em relação à realização de nova licitação. Além disso, deve avaliar a conveniência e oportunidade do pedido tendo em vista, *ipsis litteris*, os seguintes requisitos:

i) cumprimento dos **Parâmetros do Arrendamento**, metas e prazos do **Arrendamento**, conforme previsto neste **Contrato**;

ii) desempenho da **Arrendatária** relativamente às atribuições e aos encargos definidos no **Contrato**, em especial aqueles relacionados aos investimentos e à prestação das **Atividades**;

iii) cometimento de infrações contratuais pela **Arrendatária**, ressalvada a superação do inadimplemento ou reabilitação;

iv) manutenção, durante a vigência do **Contrato**, em compatibilidade com as obrigações assumidas, das condições de habilitação e qualificação exigidas no **Leilão**;

v) adimplência da Arrendatária no recolhimento de tarifas portuárias e com outras obrigações financeiras com a **Administração do Porto** e **Antaq**; e

vi) adimplência das pessoas jurídicas que sejam, direta ou indiretamente, controladoras, controladas ou coligadas com a Arrendatária perante as Administrações Portuárias dos Portos Organizados e/ou junto à ANTAQ caso, além do objeto do presente contrato, sejam operadoras, autorizatárias, arrendatárias ou concessionárias no setor portuário brasileiro (destaques constam do texto original).

62. O contrato também alerta sobre a necessidade desses requisitos serem comprovados mediante informações a serem encaminhadas à Antaq e que a decisão sobre a conveniência e oportunidade da prorrogação deve ser motivada, já que a dilação contratual não é um direito subjetivo do arrendatário e sim uma faculdade da Administração (p. 16 das peças 6 e 16 e peça 28, p. 17).

63. Sua cláusula 3.6 (p. 16 das peças 6 e 16 e peça 28, p. 18) rege a previsão de revisão ordinária quinquenal para verificação da adequação dos parâmetros de desempenho às atividades executadas pelo arrendatário ou de terminais semelhantes.

64. O contrato traz em seu item 7.1.2.1 para o BEL08 e BEL09 e 7.1.3.1 para o VDC12 (p. 25-26 das peças 6 e 16, e peça 28, p. 27-28) os quantitativos mínimos de movimentação anual de granéis líquidos combustíveis para os três terminais e de GLP para o caso do BEL09. Como parâmetro de dimensionamento e operação, exige-se, na alínea 'i' desta cláusula, que o terminal possua capacidade estática de, no mínimo, 53.543 m³, a partir do quarto ano de vigência da contratação para o VDC12 e 48.280 m³ a partir da vigência do contrato para o BEL08. No caso do BEL09, para o GLP, exige-se 9.543 m³ a partir do início da vigência do contrato e 12.724 m³ em seu nono ano, quando será exigida do arrendatário a aquisição de outra esfera de GLP. Para combustíveis, a capacidade estática será de 19.394 m³ a partir do início do contrato.

65. Considerando que o parâmetro de dimensionamento estava em branco nas minutas do BEL08 e BEL09, solicitou-se do Poder Concedente versões atualizadas, que foram juntadas às peças 49 e 50, respectivamente.

66. O item 10 do termo (peça 6, p. 34 e peça 28, p. 37) estabelece que o terminal BEL08 e o VDC12 operarão em regime de liberdade de preços, sendo observada a prerrogativa da Antaq de coibir eventual abuso econômico contra os usuários.

67. Para o BEL09, o mesmo item do contrato (peça 16, p. 35) afirma que a arrendatária pode cobrar preço livre, embora a cláusula 10.1.1 mencione que o valor de R$ 110,93 por tonelada para movimentação de GLP equivale à Tarifa de Serviço e constitui-se em valor máximo a ser cobrado dos usuários envasadores. Dessa forma, observa-se para o empreendimento regime de liberdade de preços para a movimentação de combustíveis e *price cap* para o GLP.

68. Conforme o item 16.1.1 (peça 6, p. 46, peça 16, p. 48 e peça 28, p. 51), a garantia de execução, respectivamente, está definida para o BEL08 em R$ 26.159.250,00, R$ 46.776.500,00 para o BEL09 e R$ 40.378.700,00 para o VDC12, equivalente a 5% do valor do contrato. Existe previsão, contudo, para que ela seja reduzida para 1% a partir do momento em que o arrendatário disponibilizar a capacidade estática mínima contratual e após ser finalizado o pagamento do valor de outorga.

69. Sobre a obrigação de constituição dos empreendimentos em Sociedade de Propósito Específico (SPE), na forma de sociedade de ações, por prazo indeterminado e com a finalidade exclusiva de explorar o arrendamento, observou-se que para o BEL08 ela apenas incide se o arrendamento constituir-se em consórcio (item 21.1, peça 6, p. 58). Acerca do BEL09, consta obrigação contratual expressa nesse sentido no item 21.1 (peça 16, p. 60). Para o VDC12, não há cláusula equivalente, porém na seção de obrigações da Arrendatária consta exigência de separação contábil que permita a individualização das receitas e despesas associadas ao contrato (peça 28, p. 27).

70. Observou-se, contudo, que esse cenário apresentava-se incompatível com o Ato Justificatório das licitações (peça 4, p. 7), considerando que ele parte da premissa de não obrigação dos terminais de Miramar/PA em constituir-se em SPEs, na medida em que a obrigatoriedade de desverticalização das atividades de distribuição de combustíveis da movimentação portuária poderia trazer ineficiências para a cadeia logística, normalmente verticalizada. Encaminhou-se, assim, questionamento ao Poder Concedente.

71. Em resposta (peça 42), afirmou-se, novamente, que o fato de a análise do VDC12 ter ocorrido antes dos empreendimentos de Miramar/PE impediu a incorporação de alguns aprimoramentos. Dessa forma, confirmou o entendimento de que os terminais BEL02A, BEL02B, BEL04 e BEL08 deverão constituir-se em SPEs apenas no caso de o licitante vencedor tratar-se de consórcio, enquanto que para os vencedores do BEL09

e o VDC12 terão essa obrigação em qualquer caso, e que as minutas jurídicas serão ajustadas por ocasião da publicação do edital.

72. O capital social mínimo deve ser de R$ 17.932.400,00 para o BEL08, R$ 25.777.400,00 para o BEL09 e R$ 126.292.000,00 para o VDC12, equivalente a 20% do investimento total, a ser completamente subscrito e integralizado (item 22.1, respectivamente peça 6, p. 58, peça 16, p. 61 e item 21.1, peça 28, p. 65).

Audiência Pública

73. A Audiência Pública 1/2018, estabelecida pela Resolução-Antaq 6.013/2018, tinha como objeto recolher contribuições para o arrendamento dos seis terminais em análise. Foram disponibilizados ao público, para cada terminal, o estudo completo (Seções A-F), contendo as ilustrações e *layout* da área, o ato justificatório e seus anexos, a Nota Técnica que esclarece as atualizações levadas a efeito pela EPL, além das minutas do edital e do contrato (http://web.antaq.gov.br/Sistemas/LeilaoInternetV2/PaginaPrincipal.aspx, acesso em 25/10/2018).

74. As contribuições puderam ser dirigidas à Antaq, em meio eletrônico, entre 9/4/2018 e 18/5/2018. A parte presencial do procedimento ocorreu no dia 10/5/2018, no Salão Ouro do Belém Soft Hotel, localizado na Av. Braz de Aguiar, em Belém/PA (peças 38 e 39).

75. Procedimentalmente, a Agência analisou as contribuições de Miramar/PA e Vila do Conde/PA em processos diferentes. Isso porque, como mencionado anteriormente, foram recebidas diversas contribuições elencando problemas em relação à premissa de execução compartilhada de serviços de dragagem em Miramar/PA, levando o Poder Público a abandonar tal proposição, o que levou a alterações nos estudos dos terminais BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09.

76. Ao todo, foram recebidas 231 contribuições para os terminais de Miramar/PA e 88 para o VDC12.

77. O relatório que analisou as contribuições do BEL08, BEL09 e VDC12 foi incluído no *site* da Antaq e as respostas foram individualizadas, ou seja, não se utilizou de resposta padrão, conforme pode ser verificado, respectivamente, nas peças 38, 39 e 40.

78. Sobre as contribuições, o Poder Concedente alegou, conforme a peça 42, ter identificado questão sensível no que diz respeito a operação e manutenção dos dutos, no trecho entre os píeres até o intitulado 'Ponto B', local do Terminal de Miramar/PA a partir de onde as tubulações que chegam dos píeres se conectam a todas as áreas arrendadas.

79. Como solução, alegou que a minuta contratual consignará que os arrendatários terão direito de acesso ao Ponto B. Quanto aos dutos que ligam o Ponto B ao píer, eles são públicos e serão mantidos e operados pela Autoridade Portuária, por meio da cobrança de tarifas públicas. No caso de operação indireta por meio de entes privados, serão observadas as normas de autorização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Os contratos terão cláusula, ainda, prevendo que os arrendatários poderão realizar, isoladamente ou em conjunto, os investimentos necessários para possibilitar conexão direta da área arrendada com o píer. Nesse caso, os dutos passarão a integrar os ativos do arrendamento, podendo ser objeto de reequilíbrio econômico-financeiro posterior, a critério da arrendatária, que será a responsável por mantê-los.

80. Outra questão relevante discutida nas contribuições trata da reversibilidade dos bens. A premissa dos estudos é verificar os contratos de transição assinados com os atuais operadores do Terminal de Miramar/PA, de forma a identificar quais bens são reversíveis, lembrando que essa verificação não se aplica ao VDC12, por se tratar de terminal *greenfield*. Esse procedimento foi oficializado no Termo de Vistoria de Bens (peças 44 – BEL02, 45 – BEL04, 14 – BEL08 e 25 – BEL09). Em seguida, foi feita análise em relação à possibilidade de desabastecimento da região, visando caracterizar a existência de bens não reversíveis que deveriam necessariamente ser mantidos, por serem considerados essenciais à operação e que não poderiam ser substituídos por novos, sem causar prejuízo significativo ao abastecimento da cadeia logística.

81. Nesse contexto, entendeu-se que apenas as esferas metálicas de armazenagem de GLP do BEL09 e alguns de seus acessórios se enquadravam nesse conceito, na medida em que o referido terminal é o único na região que realiza a atividade de recebimento portuário do referido gás. O estudo previu, assim, que o futuro arrendatário, caso seja diferente do atual operador, a Transpetro, deve indenizar essas estruturas e o Poder Público definiu previamente o valor desse ressarcimento, a ser analisado na seção 3 – Estimativas de Investimentos desta instrução.

82. Nas contribuições encaminhadas, questionou-se que existiriam alguns bens acessórios da operação de GLP que foram considerados como não essenciais, tais como tanques, tubulações e bombas. A Antaq defendeu a escolha do estudo, alegando que teria constatado que o prazo para encomenda, instalação e licenciamento das

esferas é muito superior ao dos demais itens, e que, portanto, a aquisição desses equipamentos pelos entrantes não resultaria em desabastecimento de GLP na região.

83. No que tange à movimentação de combustíveis, a premissa do estudo é a de que ativos essenciais à operação, tais como tanques e tubulações, quando não reversíveis, podem ser livremente dispostos pelo arrendatário, portanto, não são considerados na modelagem, prevendo-se no Capex o custo de ativos novos a serem implantados. Ressalta, porém, que não há impedimentos para eventual negociação entre privados (antigo e novo arrendatário), sem ingerência do Poder Público, para aquisição dos bens instalados. Nesta situação, estão o BEL08, operado pela Petrobras Distribuidora e o BEL09, atualmente sob gestão da Transpetro.

84. Os tanques e dutos do BEL02A e BEL02B, operados presentemente pela Cosan Combustíveis (Raízen), e BEL04, arrendamento da Ipiranga Produtos de Petróleo (IPP), são reversíveis e foram considerados como bens existentes. Até por esse motivo, o Capex desses empreendimentos é bastante reduzido em comparação com os demais.

Análise

85. Em termos de informações disponibilizadas ao público, a Antaq tem se guiado pelas deliberações desta Corte. Em especial o item 9.3.1 do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, e o item 9.1.1 do Acórdão 122/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

9.3.1. para os próximos blocos das licitações constantes da Portaria-SEP 38/2013, coloque em discussão, nas audiências públicas, as informações técnicas, econômico-financeiras e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade dos projetos, disponibilizando ao público documentos que permitam identificar claramente as metodologias, premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na tomada de decisão do Poder Público. (Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário).

***

9.1.1. para os próximos certames de terminais portuários, disponibilizem, como documentos da audiência pública e da licitação, os anexos constantes do Ato Justificatório, de forma que a sociedade possa compreender melhor os objetivos, metodologias e escolhas do Poder Concedente, em atenção aos princípios da publicidade e transparência. (Acórdão 122/2018-TCU-Plenário).

86. Sobre a operação e manutenção dos dutos do ponto B ao píer, nota-se, em relação ao BEL08 e BEL09, que o item 'iii' da Cláusula 7.2, de fato, delimita a questão como informado pelo Poder Público nas respostas às contribuições (respectivamente, peça 6, p. 29 e peça 16, p. 29-30). Embora o citado regramento não faça alusão a reequilíbrio econômico-financeiro posterior, no caso de o arrendatário ser autorizado a instalar dutos de seu terreno até o píer, infere-se que a Cláusula 14 da minuta contratual, que trata do tema do reequilíbrio em geral, abarca satisfatoriamente tal situação.

87. Ressalte-se que a citada peça 42, que incorpora ao processo importantes questões relacionadas às mudanças promovidas decorrentes da audiência pública, compõe-se de documento sem qualquer identificação de órgão, empresa ou agente público que o elaborou. Tal inconsistência já foi alvo de determinação no âmbito do item 9.4 do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

9.4. determinar à Secretaria de Portos da Presidência da República e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que apenas encaminhem a este tribunal Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) acompanhados de termos de referência/relatórios/notas técnicas que permitam identificar o órgão/empresa responsável por sua elaboração e a data de sua produção, bem como que contenha informações detalhadas, em português, das premissas e metodologias utilizadas nos estudos, das fontes de informações e de dados consultadas, especialmente no que tange aos quantitativos, preços e custos de obras, equipamentos e despesas operacionais; às variáveis que permitiram estimar a demanda, a receita, os parâmetros de desempenho e as tarifas de entrada; à tributação; ao critério de julgamento da licitação; e à partição e mecanismos de mitigação de riscos.

88. Considerando que se trata de apenas um documento com essa característica na extensa quantidade de informações encaminhadas pelo Poder Concedente, **entende-se que apenas a ciência do fato é medida suficiente para prevenir irregularidades similares.**

89. Sobre as premissas de reversibilidade dos bens contidas no estudo, convém citar o TC 034.173/2018-8, representação acerca de possíveis irregularidades no Leilão-Antaq 5/2018, para arrendamento de terminal de combustíveis no Porto de Santos/SP intitulado STS13. Nesse processo, o represente alega que existiria vantagem competitiva do ocupante da área a ser arrendada, quando da negociação da estrutura existente, o que implicaria na necessidade de atuação do Poder Público.

90. Questionada por esta Corte, a Antaq esclareceu (peça 13 do TC 034.173/2018-8) que o melhor cenário concorrencial seria aquele em que todos os tanques fossem revertidos ao patrimônio do porto, mas que não entende razoável desrespeitar contratos vigentes com base nessa premissa. Nesse contexto, as alternativas seriam (i) a aquisição dos ativos removíveis com pagamento de indenização pela União ou pelo licitante vencedor ou (ii) a exigência de retirada dos ativos pela atual arrendatária.

91. Ressaltou que diante desses cenários, a primeira alternativa não elidiria a vantagem competitiva do atual operador, já que a indenização, cujo valor ela conheceria de antemão, poderia compor sua outorga. Ademais, restringiria a solução de engenharia do novo terminal, na medida em que o futuro arrendatário não teria mais a liberdade (ou viabilidade) para propor outra concepção, impedindo-a, por exemplo, de utilizar novas tecnologias em seu projeto. O pagamento de indenização direta pelo Estado também não faria sentido em uma realidade de restrição orçamentária, ainda mais por se tratar de obrigação que poderia ser repassada ao setor privado.

92. Na visão da Agência, a segunda alternativa não seria racional ao exigir a retirada de bens operacionais de uma área portuária, ainda mais no caso de o atual operador vencer o certame, hipótese em que ele teria o custo de retirar o equipamento para, em seguida, reinstalá-lo. Mesmo que se exigisse, para o presente arrendatário, a compra de equipamentos novos, seria um contrassenso o desfazimento de bens comprovadamente em condições operacionais.

93. Acrescenta, por fim, que a não ingerência do Poder Público nas condições de negociação seria mais benéfica a novos entrantes, dado que teriam a liberdade de negociação e melhores condições de precificar os ativos que por ventura entendam relevantes para sua proposta. Isso porque de um lado teria um novo licitante, com interesse em adquirir os equipamentos por saber que terão um custo menor que a instalação de novos, reduzindo também o prazo pré-operacional e possibilitando o início antecipado das operações e do ganho de receitas; e do outro o atual operador, com obrigação de desmobilização dos equipamentos, certamente com altos custos envolvidos e, em muitos casos, sem destinação certa para os bens após sua remoção.

94. O processo ainda não foi apreciado pelo Tribunal, mas para os efeitos desta análise de 1º estágio, conforme o escopo delimitado acima, entende-se razoável a argumentação empreendida pela Antaq. Entende-se virtualmente impossível eliminar certa vantagem competitiva do atual operador na licitação, que possui efetivo conhecimento da demanda, da operação, dos custos e do estado dos bens existentes. No caso de terminais de combustíveis, o custo de remoção, transporte e reinstalação das esferas, tanques e tubulações é significativo e limita o poder do atual operador em uma eventual negociação privada, ainda que não exista cláusula limitando o prazo para remoção, já que medidas regulatórias sancionadoras podem ser tomadas pela Agência Reguladora em casos extremos, conforme suas competências legais de promoção da eficiência nas operações no setor.

95. Considerando a existência de interesse público relevante (prevenção de desabastecimento, por exemplo), faz sentido a intervenção estatal na forma de determinação de indenização dos bens não reversíveis, tal qual ocorre com as esferas de GLP do BEL09. Em cenário diverso, é racional que os licitantes estejam livres para propor o esquema operacional que entenderem relevantes em suas propostas, negociando entre si quais dos bens existentes devem ser aproveitados, até porque os agentes privados possuem condições melhores que o setor público para essa avaliação e precificação dos ativos.

96. **Diante do exposto, entende-se que não foram encontradas impropriedades nos procedimentos e esclarecimentos concernentes à audiência pública que desaconselhem o regular trâmite do presente processo licitatório.**

Análise dos requisitos da IN-TCU 27/1998

1 – Viabilidade Técnica

97. Dentro da modelagem das últimas licitações de arrendamento de terminais portuários, bem como no presente estudo, os documentos técnicos constituem-se de esquemas operacionais conceituais que embasam os investimentos e os gastos, principalmente, com manutenção e mão de obra. Parte-se do princípio de que, definidos os critérios de desempenhos mínimos para os terminais, cabe aos licitantes ofertarem as soluções construtivas e operacionais que permitirão a maior movimentação de carga e eficiência do projeto.

98. A título de informação, cabe descrever brevemente os aspectos técnicos que cercam os arrendamentos em tela. Para tanto, consultou-se a primeira parte das Seções D – Operacional dos EVTEA dos terminais BEL08, BEL09 e VDC 12 (respectivamente, peças 11, 22 e 33).

99. A dinâmica operacional projetada para as áreas VDC12, BEL08 e BEL09, típica de empreendimentos de distribuição de combustíveis, engloba a recepção aquaviária dos produtos, armazenagem em tanques

específicos, podendo ocorrer a mistura com biocombustíveis, e carregamento para expedição pelo modal rodoviário. A maior parte dos produtos é proveniente de refinarias nacionais.

100. Na operação de desembarque em Vila do Conde/PA, no caso do VDC12, os navios-petroleiros atracarão no píer 500, equipado com dois berços, 501 e 502, enquanto em Miramar/PA, áreas BEL08 e BEL09, os navios atracarão nos píeres 101 ou 201. Na operação, com a conexão dos mangotes nos *manifolds* localizados no cais e no navio, respectivamente, a descarga dos combustíveis acontecerá por meio das dutovias até as áreas de tancagem, onde os produtos serão armazenados até a expedição via caminhões-tanque; ou, ainda, expedição por balsa em VDC12.

101. Os biocombustíveis chegarão aos terminais pelo modo rodoviário, misturando-se à gasolina e ao diesel antes da expedição do produto pelo mesmo modo.

102. Estão previstas, além das atividades primárias, a realização do (i) controle de qualidade; (ii) da aditivação; (iii) da marcação; (iv) da pesagem; e (v) da limpeza.

103. Os parâmetros usualmente adotados para verificação do desempenho operacional em terminais aquaviários, destinados à movimentação de granéis líquidos, são mensurados pela consignação média (toneladas por navio); taxa de ocupação de berço; produtividade de berço (prancha média); e movimentação mínima exigida (MME).

104. A consignação média dos navios que aportam no porto de Vila do Conde/PA para movimentação de soda cáustica e óleos combustíveis é de:

Tabela 2: Consignação média por produtos nos berços 501 e 502 em Vila do Conde/PA

Produto	Berço	Consignação Média (t)
Soda Cáustica	Berço 501	40.789
	Berço 502	41.099
Óleo Combustível	Berço 501	15.422
	Berço 502	3.048

Fonte: peça 33, p.2

105. No Terminal Petroquímico de Miramar/PA, a consignação média dos navios para movimentação de óleos combustíveis e GLP são de:

Tabela 3: Consignação média por produtos nos berços 101 e 201 em Miramar/PA

Produto	Berço	Consignação Média (t)
GLP	Berço 101	2.990
Óleo Combustível	Berço 501	7.910

Fonte: peça 11, p.2

106. Em relação à produtividade estimada nos projetos, prevê-se:

Tabela 4: Produtividade estimada por produtos em Miramar/PA e Vila do Conde/PA

	Berço	Produto	Produtividade (t/h)
Miramar	Berço 101/201	Combustíveis Líquidos	245
	Berço 101/201	GLP	176
Vila do Conde	Berço 501	Combustíveis Líquidos	568
	Berço 502	Combustíveis Líquidos	154

Fonte: peças 11, p.2, e 33, p.3.

107. Partindo-se, portanto, de uma taxa de ocupação máxima de 50% em Vila do Conde/PA e de 60% para os berços em Miramar/PA, considerando-se operações durante 24 horas e 365 dias por ano, os EVTEA chegam à capacidade anual efetiva de:

Tabela 5: Capacidade anual efetiva por berços

Porto	Terminal	Berço	Capacidade anual efetiva (kt/ano)
Vila do Conde	VDC12	Berços 501/502	3.310
Miramar	BEL08 e BEL09	Berços 101/201	2.460

Fonte: peças 11, p.3, e 33, p.3.

108. Segundo os EVTEA de Miramar/PA, a capacidade de berço estimada será suficiente apenas para atender a demanda prevista até 2033 (próximos 14 anos) (p. 3 das peças 11 e 22), enquanto no caso de Vila do Conde/PA, a respectiva capacidade atenderá a demanda esperada para os próximos 25 anos, até 2044 (peça 33, p. 3).

109. Vale destacar que nos casos de desembarque de granéis líquidos a vazão dos produtos está diretamente relacionada à capacidade de bombeamento dos navios, fator não gerenciável pelos terminais. Nestes casos, a exigência de nível de serviço nos berços é dispensada.

110. Para as áreas de arrendamento dos presentes estudos de BEL08, BEL09 e VDC12, o vencedor da licitação deve apenas garantir a disponibilização da capacidade estática determinada nos contratos, especificada nas respectivas Seções C – Engenharia (respectivamente, peças 10, 21 e 32).

111. O parâmetro de desempenho operacional utilizado para os terminais foi o da MME, porque, nos termos dos estudos, a sua utilização proporciona garantias mínimas de utilização eficiente das áreas arrendadas pelo Poder Concedente.

112. Tal referência induz o arrendatário a operar em níveis, pelo menos, iguais ao pré-determinado pelo EVTEA. A métrica de movimentação embute as premissas de capacidade estática e giro de estoque, sintetizando-os num indicador e facilitando sua mensuração, análise e interpretação.

113. No caso da MME, utiliza-se a projeção de demanda macro nos três cenários tendencial, otimista e pessimista. A partir dos dados projetados de demanda em diferentes cenários, calcula-se uma banda de variação, denominada fator α (alpha), um desconto a ser dado na demanda delimitada, conforme metodologia descrita na peça 11, p. 4:

a) Passo 1: Calcular o desvio padrão do universo amostral de demanda para os três cenários, no período analisado;

b) Passo 2: Calcular a média aritmética simples dos valores de todo o universo amostral da demanda para os três cenários, no período analisado;

c) Passo 3: Calcular o percentual do desvio padrão do ‘passo 1’ em relação à média do ‘passo 2’;

d) Passo 4: Aplicar o percentual do ‘passo 3’ sobre cenário tendencial (base), como redutor. Isto definirá a série de MME para o contrato.

114. A banda de variação α (alpha) a que se chegou no EVTEA para o terminal VDC12 foi de 33,80%, conforme mostra a Tabela, abaixo.

Tabela 6: Banda de variação α (alpha) para a área VDC12

Combustível - 25 Anos						
Cenário	2020	2025	2030	2035	2040	2044
Tendencial	2.362.916	2.473.851	2.650.292	4.278.489	4.483.376	4.644.772
Pessimista	2.259.410	2.242.371	2.257.270	3.675.300	3.696.425	3.713.257
Otimista	2.462.265	2.721.924	3.109.985	5.032.643	5.532.457	5.944.068
Média	1.307.274					
Desvio Padrão	3.864.606					
α (alpha)	33,8%					

Fonte: peça 33, p. 4.

115. Para os arrendamentos BEL08 e BEL09, chegou-se às bandas de variação α (alpha), respectivamente, nos percentuais de 29,5% e 28,6%. Entretanto, em razão da alta volatilidade apresentadas nos terminais, considerando os cenários, optou-se por adotar um teto para a variável alpha, com base na metodologia exposta na Nota Técnica 17/2017-GPP da Antaq, que define o teto de 25% de variação para estabelecimento da MME, conforme mostram as Tabelas, a seguir:

Tabela 7: Banda de variação α (alpha) para a área BEL08

Combustíveis - 20 Anos Cenário	2020	2025	2030	2035	2039
Tendencial	2.362.916	2.473.851	2.650.292	4.278.489	4.440.500
Pessimista	2.259.410	2.242.371	2.257.270	3.675.300	3.691.962
Otimista	2.462.265	2.721.924	3.109.985	5.032.643	5.425.713
Desvio Padrão	927.206				
Média	3.145.264				
Alpha	29,5%				
Limite Máximo	25,0%				

Fonte: peça 11, p. 4.

Tabela 8: Banda de variação α (alpha) para a área BEL09

Combustíveis e GLP - 20 anos Cenário	2020	2025	2030	2035	2039
Tendencial	2.615.310	2.753.605	2.965.166	4.631.854	4.823.975
Pessimista	2.503.691	2.495.696	2.521.413	3.950.435	3.975.161
Otimista	2.722.941	3.030.473	3.484.426	5.484.889	5.942.791
Desvio Padrão	989.284				
Média	3.462.721				
Alpha	28,6%				
Limite Máximo	25,0%				

Fonte: peça 22, p. 4.

116. Desse modo, no caso do VDC12, a partir da demanda macro, a MME calculada, com o limitador do fator de desconto partiu de 458.167 toneladas, em 2024, até o máximo de 633.017 toneladas, em 2044. O BEL08 partiu de 459.215 toneladas, em 2023, até o máximo de 520.739 toneladas, em 2039. O BEL09 partiu de

252.394 toneladas, somando-se combustíveis e GLP, no cenário aquaviário apenas, em 2020, até o máximo de 595.534 toneladas, em 2039.

Análise

117. **Pelo exposto, entende-se que não foram encontradas impropriedades na análise da viabilidade técnica dos estudos que impeçam o prosseguimento do feito.**

2 – Viabilidade econômico-financeira

2.1 – Estimativas de Receita

118. As receitas previstas para os terminais VDC12, BEL08 e BEL09 advêm da demanda projetada e do preço de referência a ser cobrado pelos serviços prestados ao longo do prazo contratual de arrendamento em cada um dos respectivos terminais. As Tabelas a seguir apresentam esta estimativa para alguns anos dos arrendamentos, segundo o critério de expansão da captura da demanda de cada terminal.

Tabela 9: Estimativas de Receita no Terminal VDC12 (R$ mil)

Ano	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2034**	**2044**
Receita (kR$)	30.848	31.189	31.636	32.099	43.022	41.921
Demanda (kton)	501	506	514	521	698	681

Fonte: EVTEA, planilha 'ABC01_Financial_Model VDC12 rev.03'

Tabela 10: Estimativas de Receita no Terminal BEL08 (R$ mil)

Ano	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2034**	**2039**
Receita (kR$)	30.783	25.377	25.657	26.025	35.439	34.403
Demanda (kton)	500	412	417	422	575	558

Fonte: EVTEA, planilha 'ABC01_Financial_Model BEL08 rev.03'

Tabela 11: Estimativas de Receita no Terminal BEL09 (R$ mil)

Ano	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2034**	**2039**
Receita (kR$)	27.998	28.580	43.437	43.576	52.823	56.643
Demanda (kton)	252	258	495	492	581	612

Fonte: EVTEA, planilha 'ABC01_Financial_Model BEL09 rev.03'

119. Depreende-se das Tabelas acima, conforme será detalhado a seguir, por ocasião da análise do estudo de demanda, que a evolução das receitas não cresce linear e continuamente, nem indefinidamente, em virtude de dois tipos de impactos negativos na demanda dos produtos movimentados e armazenados.

120. O primeiro diz respeito à queda no nível macro na demanda de óleo combustível, conforme projeção do Plano Mestre do Complexo de Belém e Vila do Conde. Como os Estudos de cada um dos terminais considerou a possibilidade de captura da demanda de movimentação e armazenamento de óleo combustível, além dos demais derivados de petróleo, com a queda inicial na sua previsão, proporcionalmente à capacidade dos terminais VDC12, BEL08 e BEL09, isso impactou negativamente a demanda total e a receita dos terminais no início da projeção, mas, especialmente, a do terminal BEL08.

121. O segundo impacto diz respeito também a um choque de demanda previsto a ocorrer com o óleo combustível em meados de 2033, que, segundo o Poder Concedente, em resposta a questionamento da equipe (peça 36, p. 6-7), afetará o *mix* de participação dos produtos na projeção de demanda e, consequentemente, impacta a redução dos demais derivados de petróleo e seus subprodutos, como transcrito, a seguir:

Considerando as limitações de capacidade do terminal (aquaviária e terrestre), expostas na planilha 'VDC12_Micro Demanda rev.03.xlsx', aba 'Dimensionamento', células E40 a H40, a variação positiva ano a ano do óleo combustível (choque de demanda em meados 2033) impacta na redução dos derivados de petróleo, que, por sua vez, reduz o volume dos subprodutos.

Desse modo, a redução dos volumes de gasolina e diesel (substituídos pelo óleo combustível na demanda aquaviária) reduzem consequentemente os volumes de biocombustíveis associados, os quais são recebidos via terrestre, trazendo pequena redução dos mesmos, e nas receitas.

Vale lembrar que a capacidade aquaviária atinge seu limite em 2033, de acordo com a premissa de dimensionamento, sendo possível verificar também na planilha 'ABC01_Financial_Model - VDC12 rev.03.xlsm', aba 'Ver', linha 6. (limite aquaviário = 633 kt).

Em suma, a inflexão ocorre porque foi respeitada a capacidade segregada do terminal (aquaviária e terrestre) e a participação dos principais produtos.

122. A seguir, portanto, detalha-se a análise do estudo de demanda e o cálculo do preço de referência.

2.2 – Estudo de demanda

123. O estudo de demanda, previsto nas Seção B – Estudo de Mercado dos empreendimentos BEL08, BEL09 e VDC12 (respectivamente peças 9, 20 e 31) tem a finalidade de identificar e estimar os parâmetros da quantidade demandada do *mix* de produtos e serviços ofertados pelos terminais ao longo do prazo de outorga do arrendamento, a partir das premissas resultantes dos estudos econômicos e dos planos de referência logística e portuário.

124. A demanda estimada nesses estudos divide-se em 'demanda macro' e 'demanda micro', sendo a primeira aquela capturada pelo porto ou o seu *cluster* de influência (hinterlândia). Já a segunda diz respeito à estimativa da demanda macro que será capturada especificamente pelos terminais VDC12, BEL08 e BEL09, compondo-se, juntamente com a política de preços, a projeção estimada da receita que viabilizará economicamente os empreendimentos.

125. Na análise de demanda macro, busca-se identificar como as cargas produzidas e consumidas no país são escoadas pelos portos brasileiros. Esse cenário corresponde à competição interportuária.

126. Para a demanda micro, busca-se identificar como as cargas destinadas a um Complexo Portuário são distribuídas entre os terminais existentes. Esse cenário corresponde à competição intraportuária.

127. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimação de demanda potencial relativa à área de arrendamento de VDC12, BEL08 e BEL09, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:

a) Plano Nacional de Logística Portuária de 2017 (PNLP), Atualização da Projeção de Demanda e Carregamento da Malha (Ano Base de 2016); e

b) Plano Mestre do Complexo Portuário de Belém e Vila do Conde (2017).

128. Em âmbito nacional, esses estudos são os instrumentos oficiais de planejamento dos setores portuário e energético, indicativos para atração de investimentos e identificação de oportunidades. E, no setor portuário, por sua vez, eles possibilitam a participação da sociedade no desenvolvimento dos portos e da sua relação com as cidades e o meio ambiente, proporcionando a integração com as políticas de expansão da infraestrutura nacional de transportes e a racionalização da utilização de recursos públicos.

129. O método utilizado para dimensionamento das instalações futuras baseia-se na participação da área do arrendamento em relação aos somatórios das áreas a serem licitadas. Esta premissa implica que os terminais com maior área têm maior potencial de instalação de capacidade estática.

130. Nos casos em que o terminal está em funcionamento, observa-se o histórico de movimentação do terminal e das demais instalações participantes do Complexo Portuário para definição inicial da divisão de mercado, aplicando-se um processo de convergência entre a divisão atual e a divisão futura, definida com base na capacidade ofertada.

131. Com relação aos terminais VDC12 e BEL08, cuja finalidade será a movimentação, armazenagem e distribuição de granéis líquidos combustíveis, e ao BEL09, além da distribuição de combustíveis, a de GLP, as respectivas Seções B – Estudo de Mercado tecem, inicialmente, considerações a respeito do mercado de combustíveis no Brasil, que é composto, basicamente, por derivados de petróleo como gasolina, óleo diesel e querosene de aviação, e pelos biocombustíveis, com destaque para o etanol e o biodiesel.

132. O óleo diesel é o combustível líquido mais utilizado no Brasil, destinado a motores do ciclo Diesel (de combustão interna e ignição por compressão) em veículos rodoviários, ferroviários, marítimos e em geradores de energia elétrica, seguido da gasolina, sendo que, no País, esta última é comercializada sob os seguintes tipos: gasolina A, sem etanol, vendida pelos produtores e importadores de gasolina; e gasolina C, com adição de etanol anidro combustível (27%) pelos distribuidores, vendida aos postos revendedores e em seguida ao consumidor final.

133. O mercado brasileiro de combustíveis, portanto, segundo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), é segmentado nos seguintes agentes: fornecedores, distribuidores, revendedores e consumidores.

134. Cabe ressaltar que houve, nos últimos anos, em decorrência da quebra do monopólio estatal introduzida pela Lei do Petróleo em 1997, a alteração gradual do contexto concorrencial no abastecimento de combustíveis no Brasil, permitindo livre concorrência com importações liberadas e subsídios extintos.

135. A participação hegemônica da Petrobras, com isso, vem diminuindo nos últimos anos, levando a um aumento de agentes no mercado e à diluição da sua concentração e poder de mercado. Tal constatação pode ser verificada pelo aumento dos postos de 'bandeira branca', aqueles que não se vinculam a marcas, e que em 2016, segundo a ANP, já representavam cerca de 41,1% dos postos de combustíveis no País (peça 31, p. 1-2).

136. Segundo o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2026), elaborado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Energética (EPE), a previsão de consumo de combustíveis regionalizada, até o horizonte de 2026, aponta estimativas de crescimento médio da demanda de 1,03% para os derivados em geral, conforme Tabela a seguir.

Tabela 12: Projeção do Balanço de Derivados de Petróleo para o Brasil, 2016-2026

Balanço de Derivados (mil m³/dia)											
Ano	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Produção	2 98	2 27	3 29	3 29	3 19	3 22	3 22	3 41	3 41	3 44	3 45
Demanda	3 63	3 63	3 61	3 59	3 61	3 64	3 70	3 76	3 85	3 94	3 02
CAGR[1] (2016-2026)	**1,03%**										

Fonte: Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE 2026 (EPE, 2017).

Notas: *Compound Annual Growth Rate* = Taxa composta anual de crescimento.

137. Segundo tal perspectiva de crescimento, a conclusão da EPE é de que para garantir o abastecimento do país serão necessários novos investimentos em infraestruturas logísticas, sendo que a necessidade de importação de derivados é premente, com destaque para o óleo diesel A (peça 31, p. 2).

138. Para o cenário futuro, além do diagnóstico elaborado pela EPE, diversos estudos governamentais estimam o consumo de combustíveis no Brasil. Tais estudos, segundo as Seções A dos EVTEA (p. 2 das peças 8, 19 e 30), foram a base de dados utilizada para a análise de demanda por combustíveis nos terminais de Vila do Conde e Miramar.

139. A partir, portanto, das premissas e estimativas do PNLP (2017), do Plano Mestre do Complexo Portuário de Belém e Vila do Conde (2017), buscou-se delimitar a 'demanda Macro' alocada no 'Cluster do Pará-Amapá'.

140. Segundo dados do relatório 'Projeção de Demanda e Carregamento da Malha' (Ano Base de 2016 - PNLP, 2017), a demanda total prevista para derivados de petróleo no referido Cluster possui taxa média de crescimento da ordem de 1,415%, no horizonte de 2016 a 2060 (vide Tabela, abaixo).

Tabela 13: Projeção de demanda para derivados de petróleo no 'Cluster do Pará-Amapá' (PNLP, 2017)

ANO	**PROJEÇÃO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO (milhões t)**	**EVOLUÇÃO (%)**
2016 – 2020	2,49 - 2,07	-4,5%
2020 – 2030	2,07 - 2,47	1,8%
2030 – 2040	2,47 - 3,77	4,3%
2040 – 2050	3,77 - 4,19	1,1%
2050 – 2060	4,19 - 4,62	1,0%

Fonte: peça 9, p. 6.

141. Como as previsões do PNLP apontam para previsões apenas genéricas de movimentação dos perfis de cargas em clusters portuários, os EVTEA buscaram identificar a demanda específica de combustíveis para os portos de Vila do Conde/PA e de Belém/PA, por meio do seu Plano Mestre.

142. Entre as cargas movimentadas nos referidos portos, podem-se destacar a gasolina, o óleo diesel e o etanol, além do GLP em BEL09.

143. Há de se destacar que a movimentação de combustíveis nestes terminais tem o sentido principal de desembarque, com a maioria da movimentação de combustíveis líquidos sendo transportados por navegação de

cabotagem. Nos EVTEA, exceto o GLP, no caso de BEL09, trabalhou-se com um preço único para todos os produtos, como prática do mercado, dispensando a necessidade de detalhar a demanda por cada produto.

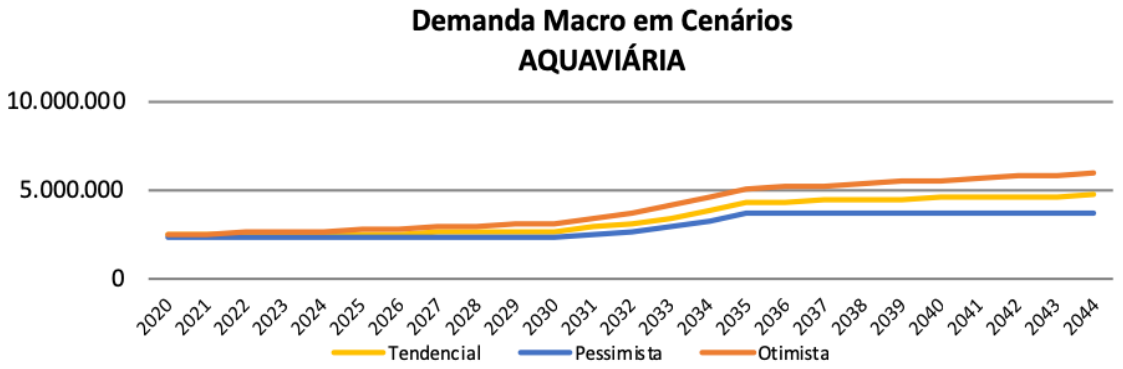
144. Com os dados apresentados, a partir do Plano Mestre, identificou-se as taxas de evolução na movimentação portuária dos produtos movimentados pelos terminais em questão, por período, por intervalo de cinco anos, chegando-se às taxas médias de crescimento que, após compiladas e analisadas, serviram de base para a construção dos cenários pessimista e otimista.

145. Cabe destacar que as projeções do Plano Mestre englobam unicamente as estimativas de movimentação portuária no Complexo Portuário, desconsiderando-se os componentes necessários para realização das misturas na gasolina e no óleo diesel, os quais chegam aos Terminais por meio do modal rodoviário. Os componentes utilizados nas misturas são Gasolina C, que utiliza 27% de Etanol Anidro e Óleo Diesel, que utilizará a partir de 2019 10% de Biodiesel.

146. Sendo assim, para os portos de Vila do Conde/PA e de Belém/PA, as taxas médias de crescimento anual previstas em 2017 pelo PNLP (1,415%) e pelo Plano Mestre (1,472%) para o mercado de combustíveis mostram-se aderentes para o período de 2016 a 2060. As Tabelas de Projeção da Demanda Macro tendencial, otimista e pessimista constam respectivamente nas peças 9, 20 e 31, pp. 8-11.

147. A título de ilustração, reproduz-se o gráfico a seguir com as variações entre os diferentes cenários de movimentação aquaviária.

Gráfico 1: Projeção de movimentação de Combustíveis em cenários para o Complexo Portuário de Belém/PA e Vila do Conde/PA (em t)



Fonte: peça 9, p. 10.

148. A partir das projeções de demanda macro em diferentes cenários, apresentadas acima, o estudo define a demanda micro para cada terminal de combustível do Complexo Portuário de Belém/PA e Vila do Conde/PA.

149. No tocante à demanda Macro de GLP, particularmente em relação ao terminal BEL09, a partir dos dados apresentados no Plano Mestre, identificou-se as taxas de evolução na movimentação portuária em intervalos periódicos de 5 anos.

150. As taxas médias de crescimento do mercado de GLP apontadas convergem com aquelas do PNLP, indicando crescimento no médio/longo prazo da ordem de 2,22% a.a., no período de 2020 a 2040. Essas informações estão reproduzidas na Tabela a seguir:

Tabela 14: Projeção de demanda para GLP no Terminal de Miramar/PA

Complexo Portuário de Belém - Vila do Conde			
Ano		**Projeção de Demanda Tendencial – GLP (toneladas)**	**Média (%)**
2016 - 2020		266.472- 252.394	-1,35%
2020 - 2025		252.394 - 279.754	2,08%
2025 - 2030		279.754 - 314.874	2,39%
2030 - 2035		314.874 - 353.365	2,33%
2035 - 2040		353.365 - 391.395	2,07%
2040 - 2045		391.395 - 428.030	1,81%

2045 - 2050	428.030 - 464.168		1,63%
2050 - 2055	464.168 - 500.211		1,51%
2055 - 2060	500.211 - 536.257		1,40%
2016 - 2060	266.472 - 536.257		1,602%
2020 - 2040	252.394 – 391.395		2,22%

Fonte: peça 20, p. 12.

151. Em relação às movimentações históricas de GLP em Miramar/PA, com dados, desde 2010, houve crescimento significativo até 2014, com taxas entre 5% e 7% ao ano. A partir de 2015, iniciou-se uma fase de decréscimo ou taxas de crescimentos mais moderadas, cuja projeção estima-se deve perdurar até 2060.

152. A tabela a seguir mostra a evolução da movimentação de GLP, incluindo também outros hidrocarbonetos gasosos classificados na posição SH4 do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, a partir do ano de 2010, no Terminal Petroquímico de Miramar/PA:

Tabela 15: Movimentação de GLP no Terminal de Miramar/PA, período 2010 a 2016

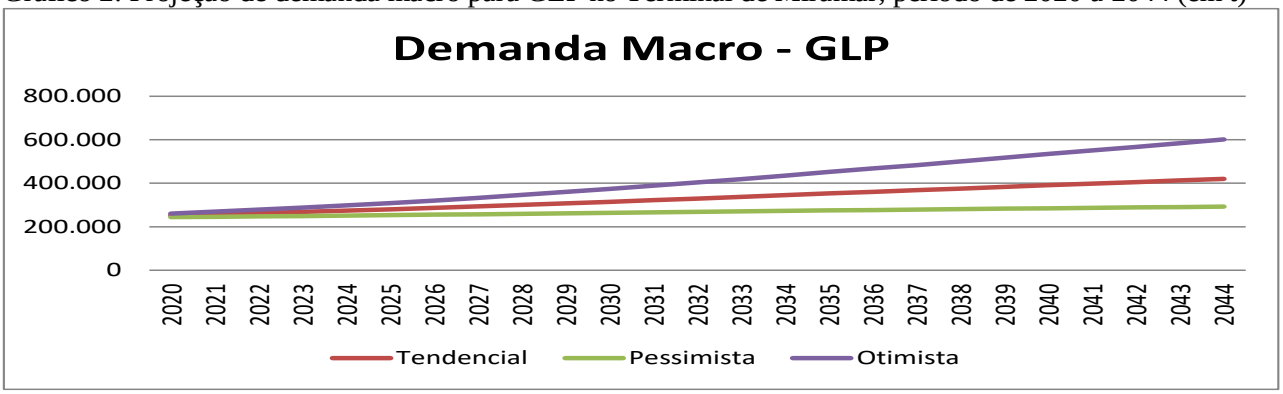
Ano	Somatório GLP (t)	Taxa de Crescimento (%)
2010	216.327	
2011	227.360	5,10
2012	238.344	4,83
2013	254.198	6,65
2014	272.968	7,38
2015	263.344	-3,53
2016	266.472	1,19
2017	260.742	-2,15

Fonte: peça 20, p. 12.

153. Diante do cenário traçado com dados reais de 2016, a partir do Plano Mestre, verifica-se tendência de queda na movimentação de GLP no curto prazo, o que foi confirmada em 2017, após uma breve recuperação no ano de 2016, implicando em uma redução da ordem de 2,15% em 2017.

154. O mercado de GLP no Terminal de Miramar/PA aponta variações entre os diferentes cenários construídos. Para o cenário pessimista, há redução média da ordem de 16,7% em relação ao cenário tendencial. Já para o cenário otimista, a previsão é de aumento médio da ordem de 21,1% em relação ao cenário tendencial. O gráfico a seguir demonstra a evolução das projeções.

Gráfico 2: Projeção de demanda macro para GLP no Terminal de Miramar, período de 2020 a 2044 (em t)



Fonte: peça 20, p. 13.

155. Em relação à demanda micro dos três Terminais sob análise, a fim de se estimar a demanda de granéis líquidos combustíveis, os EVTEA realizaram uma avaliação da dinâmica competitiva da área de influência do Complexo Portuário de Belém/PA e Vila do Conde/PA, incluindo a análise da capacidade atual e futura de instalações existentes e projetadas, com o objetivo de estimar a demanda potencial para cada terminal participante da competição intraporto. Foram identificadas as estruturas existentes aptas a realizar operações de movimentação de granéis líquidos combustíveis nessa região.

156. Na referida avaliação, foram identificados, nos atuais contratos de transição, ocupantes das áreas, apenas os bens classificados como reversíveis à União. Com isso, em relação àqueles contratos que indicaram a inexistência de bens reversíveis, os bens existentes nessas áreas foram desconsiderados, como se as áreas fossem entregues livres e desimpedidas aos licitantes vencedores do certame.

157. A tabela a seguir mostra as capacidades existentes, por instalação portuária, identificadas na hinterlândia para movimentação de granéis líquidos combustíveis.

Tabela 16: Instalações existentes para granéis líquidos combustíveis

INSTALAÇÕES EXISTENTES PARA GRANÉIS LÍQUIDOS		
Instalações	**Capacidade Existente Não Reversível (m³)**	**Capacidade Existente (m³)**
BEL02A		16.788
BEL02B		33.262
BEL04		21.412
BEL08	67.842	0
BEL09	38.555	0
VDC12		0
Petro Amazon		5.698
Petrobrás Distribuidora S.A. (Vila do Conde)		64.428
Ipiranga Produtos de Petróleo S.A. (Vila do Conde)		9.477
Fator (densidade) t/m³:		0,85
TOTAL EXISTENTE (m³)		151.065
TOTAL EXISTENTE (T)		**128.405**

Fonte: peça 9, p. 11.

158. Em relação aos terminais VDC12, BEL08 e BEL09, o estudo disponibilizado em Audiência Pública desconsiderou os montantes de movimentação de óleo combustível, bem como as tancagens existentes no Complexo para fins de dimensionamento e participação de mercado. Tendo em vista, porém, os volumes relevantes projetados na versão final do Plano Mestre do Complexo de Belém e Vila do Conde (2017), bem como o incremento significativo de óleo combustível movimentado no Complexo em 2017 (246.159t/Miramar e 859.796t/Vila do Conde), a versão final do EVTEA incluiu o óleo combustível na projeção de demanda macro, pois entende que há possibilidade real de os futuros terminais capturarem parte dessa demanda, de acordo com as respectivas estratégias comerciais dos vencedores dos leilões.

159. Para dimensionamento das instalações a serem licitadas no Complexo de Belém/PA e Vila do Conde/PA observou-se a demanda projetada frente à capacidade instalada existente. O horizonte de projeção adotado previu o atendimento da demanda futura até o ano de 2033. Após esse período, novos projetos de arrendamentos portuários e/ou Terminais de Uso Privado (TUP) poderão ser implantados para garantir o fornecimento adequado dos serviços portuários.

160. Acrescenta-se ao horizonte de dimensionamento a limitação operacional dos berços do Terminal Petroquímico de Miramar/PA, que, segundo estimativas de produtividade, deve ocorrer no ano de 2033. As Seções B – Estudo de Mercado dos EVTEAs (peças 9, 20 e 31), em relação a este ponto, apresentaram as seguintes justificativas:

Sobre a questão, as áreas localizadas no Terminal Petroquímico de Miramar estão limitadas pelos berços aquaviários, os quais possuem 2.460.000 toneladas/ano de capacidade dinâmica, de acordo com cálculo de produtividade baseado no histórico de movimentação. Da capacidade total dos berços, estima-se que, aproximadamente, 12% da disponibilidade sejam utilizadas para movimentações exclusivas de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP, restando disponíveis 2.155.994 toneladas/ano de capacidade dinâmica para movimentações de combustíveis líquidos. (peça 9, p. 12)

161. Contudo, por considerar insuficiente tal justificativa, a equipe de fiscalização da SeinfraPortoFerrovias questionou o Poder Concedente a respeito de tal limitação de capacidade, especialmente, com relação ao terminal VDC12 em Vila do Conde/PA.

162. O Poder Concedente, por meio da Secretaria do PPI, apresentou novos argumentos, sendo o principal deles, o fato de haver limitação da capacidade de acesso aquaviário (berço) do Terminal Petroquímico de Miramar/PA, cuja capacidade estimada e a projeção de demanda deve ocorrer em 2033.

163. Ademais, ainda segundo o aspecto quantitativo, haverá impacto positivo nos volumes movimentados de combustíveis na região, em virtude da implantação de nova indústria no Porto de Vila do Conde/PA, que

segundo o Plano Mestre (Nov/2018) ocorrerá entre 2031 e 2035, conforme a transcrição, a seguir (peça 36, p. 4-5):

O projeto Alumina Rondon, da Votorantim Metais, consiste em uma refinaria integrada de exploração de bauxita e produção de alumina no município de Rondon do Pará, no Pará. A região de onde serão extraídos os recursos é a Província Bauxitífera de Paragominas, que tem potencial de reservas de mais de 5 bilhões de toneladas de bauxita (VOTORANTIM, 2013a). Segundo o detalhamento do projeto, a fase 1 deve ter produção inicial de 3 milhões de toneladas anuais de alumina e 7,7 milhões de bauxita. Quando em plena capacidade produtiva (fase 2), o volume deve passar a ser de 6 milhões de toneladas de alumina por ano (VOTORANTIM, 2013c; GOLDBERG, 2015). Na concepção do projeto da Alumina Rondon, está previsto que o escoamento de sua produção, bem como importações de insumos, será via Porto de Vila do Conde. Destaca-se que na fase 2 do projeto, a empresa pretende utilizar o transporte ferroviário por meio da FNS (VOTORANTIM, 2013b). O empreendimento encontra-se em fase de licenciamento ambiental. Ambas as fases do projeto foram consideradas para o cenário de 2035.

164. A partir daí, ainda segundo a resposta do Poder Concedente, além da exportação de alumina e bauxita, a Alumina Rondon deve demandar cerca de 4,48 milhões de toneladas de insumos, entre soda cáustica, carvão mineral, óleo combustível e coque de petróleo, insumos estes que devem ser importados por meio do Porto de Vila do Conde/PA. Por isso, dependendo da efetiva implantação deste projeto, será necessária uma nova avaliação pelo Poder Concedente, através do seu órgão formulador de políticas de logística e de transporte, visando ampliar a capacidade portuária, eventualmente, por meio do lançamento de novo(s) terminal(is) que atendam este incremento na demanda, haja vista que ocorrerá um impacto estrutural considerável.

165. Outro ponto destacado pela Secretaria do PPI é o que diz respeito à limitação dos berços de líquidos de Vila do Conde/PA (TGL), que movimenta, além de combustíveis, volumes relevantes de soda cáustica para a Alunorte. Segundo os Estudos, os berços do TGL estão perto do limite operacional.

166. Com isso, à medida que se inclui o VDC12, agregado ao crescimento constante da demanda por soda cáustica, a capacidade residual dos berços do TGL deve ser totalmente utilizada até 2033. Por isso, haverá a necessidade de se construir um novo píer (ponte e berços), anteriormente já previsto pela EBP, o que acarretará a necessidade de elaboração de estudos para, pelo menos, mais dois terminais em Vila do Conde/PA.

167. O Poder Concedente acrescenta, por fim, que, do ponto de vista da política de planejamento setorial, há de se destacar 3 (três) aspectos relevantes, quais sejam (peça 36, p. 5-6):

- A modelagem do estudo também buscou fomentar a política de migração natural de Miramar para Vila do Conde, cujas iniciativas decorrem desde 2013, com adaptação do modelo de migração por diversas vezes.

Essa estratégia visa disponibilizar no curto/médio prazo novas áreas em Vila do Conde para movimentação de combustíveis, fazendo com que as grandes operações dos principais players ocorram em Vila do Conde, buscando-se maior eficiência na logística (navios maiores, maior produtividade etc.).

A esse respeito, vale mencionar tratativas com a Companhia Docas do Pará- CDP que sondou a EPL para a elaboração de mais dois estudos para terminais de combustíveis em Vila do Conde, em razão do grande interesse que a presente licitação vem gerando. Tal fato permite depreender a possibilidade de indução de lançamento de múltiplos terminais de combustíveis em Vila do Conde, a depender do sucesso da presente proposta.

- Possibilidade de novos terminais no município de Outeiro, situado na região de influência do Terminal Petroquímico de Miramar e do Porto de Vila do Conde. Esses novos terminais disputarão a mesma demanda macro do Complexo, podendo operar como hubs regionais, similarmente à Vila do Conde. (...)

- Possibilidade, ainda que remota, de ampliação de capacidade no Terminal Petroquímico de Miramar após o prazo de 15 anos dos contratos em licitação, podendo-se retomar as previsões de aumento de calado para recepção de navios maiores.

A eventual prorrogação desses contratos ou mesmo a realização de novas licitações podem promover eventuais melhorias no Terminal Petroquímico de Miramar, direcionando investimentos para obras aquaviárias (dragagem, novos berços etc.)

168. Sendo assim, com base no horizonte de 2033 e na limitação operacional de Miramar/PA, os estudos estimaram a capacidade dinâmica total do parque de tancagem dos portos considerando as seguintes premissas:

a) atendimento da demanda aquaviária projetada até o ano de 2033, segundo projeções do Plano Mestre (2017);

b) atendimento da demanda de biocombustíveis recebidos por modal rodoviário, que são utilizados para elaboração de misturas são elas:

i. gasolina C; utiliza 27% de álcool anidro; e

ii. diesel: utiliza 10% de biodiesel.

c) acréscimo de capacidade da ordem de 10% para segurança operacional;

d) manutenção da capacidade estática de armazenagem existente no Complexo de 128.405 t (151.065 m³); e

e) licitação de seis áreas destinadas à movimentação de granéis líquidos combustíveis: BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08, BEL09 E VDC12 no Complexo.

169. A tabela a seguir mostra a capacidade dinâmica anual prevista para o Complexo Portuário de Belém/PA e Vila do Conde/PA.

Tabela 17: Capacidade dinâmica para combustíveis no Complexo Portuário de Belém/PA e Vila do Conde/PA

DIMENSIONAMENTO DO COMPLEXO (líquidos)	
Demanda 2033 - Cenário Base (PM)	3.108.258
> + % misturas biocombustíveis	286.132
> + 10 % segurança operacional	339.439
CAPACIDADE DINÂMICA FUTURA NECESSÁRIA (t)	3.733.829

Fonte: peça 9, p. 13.

170. A seguir, definiu-se o giro de estoque baseado no desempenho histórico do Terminal Petroquímico de Miramar/PA, conforme demonstrado na Tabela a seguir. A partir dos dados históricos, é possível verificar a relativa estabilidade dos giros de estoque.

Tabela 18: Premissa de giro de estoque para combustíveis no Complexo Portuário de Belém/PA e Vila do Conde/PA

MOVIMENTAÇÃO PORTUÁRIA - SIG/ANTAQ						
MERCADORIA – COMBUSTÍVEIS (‘t) Movimentação Total Miramar - Vila do Conde						
Mês	2013	2014	2015	2016	2017	Total Geral
Total Geral Ano	2.948.821	2.820.397	2.771.722	2.477.150	2.847.992	13.866.082
Giro Médio Anual	13,47	12,89	12,67	11,32	13,01	12,67
Capacidade Estática Instalada em Miramar e Vila do Conde ('t)		218.843	(Pré-licitação)			
Média	12,67					
Total (+10%)	**14,00**					

Fonte: peça 9, p. 13.

171. Com intuito de aprimorar a eficiência das operações, os EVTEA previram um multiplicador sobre a média de giros identificada (12,67/ano), equivalente a aproximadamente 10%, chegando-se ao giro de 14 vezes ao ano. Segundo os EVTEA, tal aumento foi estimado de forma conservadora a partir da premissa de maior desempenho na gestão das operações futuras.

172. A partir daí, chegou-se à capacidade estática de armazenagem suficiente para atender a demanda do Complexo até o horizonte de 2033, que será de 266.702t (313.767m³). Levando-se em consideração as capacidades instaladas, no total de 128.405t (151.065m³), os EVTEA preveem a instalação de 138.297t (162.702m³) adicionais, as quais serão distribuídas entre as áreas a serem licitadas pelo Governo Federal.

173. Sendo assim, calculou-se a estimativa da demanda micro a partir da divisão de mercado (*market share*) para o horizonte contratual, com base na divisão de capacidades (*capacity share*).

174. A distribuição da capacidade estática adicional (138.297t) para o Complexo, portanto, é realizada com base na dimensão das áreas a serem licitadas, considerando-se, ainda, a limitação operacional de acesso aquaviário no Terminal Petroquímico de Miramar/PA na distribuição de capacidades.

175. Segundo os EVTEA, as áreas de arrendamento a serem licitadas detêm as seguintes características:

As áreas em operação (*brownfield*) denominadas BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, segundo os termos contratuais definidos em Contratos de Transição vigentes, existem situações distintas acerca de bens existentes, explicitadas a seguir.

Para as áreas de arrendamento BEL08 e BEL09 não há estruturas de armazenagem que possam ser repassadas aos licitantes vencedores, uma vez que as estruturas existentes são de propriedade dos atuais arrendatários transitórios, e devem ser retiradas para liberação e entrega dessas áreas aos futuros arrendatários;

Para a área de arrendamento BEL09, a qual se prevê movimentações de combustíveis líquidos e GLP, considera-se área disponível de 20.667m² (47,66% do total) para movimentação de combustíveis no cálculo de dimensionamento;

Nas áreas de arrendamento BEL02A, BEL02B e BEL04 existem bens reversíveis, os quais serão repassados aos licitantes vencedores, sendo necessária a inclusão de novas estruturas de armazenagem; e

Na área de arrendamento VDC12 (*greenfield*) não há bens disponíveis ao futuro licitante vencedor. (peça 9, 14)

176. Foi possível, portanto, segundo os EVTEA de VDC12, BEL08 e BEL09, a partir do diagnóstico realizado, definir a capacidade estática para cada instalação, conforme Tabela a seguir.

Tabela 19: Dimensionamento de terminais de granéis líquidos combustíveis a serem licitados no Complexo Portuário de Belém e Vila do Conde

DIMENSIONAMENTO DAS INSTALAÇÕES FUTURAS (LICITADAS)							
Instalação Portuária	Área (m²)	%	Capacidade Estática Existente (m³)	Capacidade Estática Existente (t)	Capacidade Estática Adicional (t)	Capacidade Estática TOTAL (t)	Índice de Utilização de Área (1) (m³/m²)
BEL02A	43.240	18,5%	16.788	14.270	20.220	34.490	0,94
BEL02B	46.627	19,9%	33.262	28.273	8.919	37.191	0,94
BEL04	25.010	10,7%	21.412	18.200	1.749	19.949	0,94
BEL08	51.450	22,0%	0	0	41.038	41.038	0,94
BEL09 (líquidos)	20.667	8,8%	0	0	16.485	16.485	0,94
VDC12	47.000	20,1%	0	0	49.887	49.887	1,25
TOTAL	233.994	100,0%	71.462	60.743	138.297	199.039	0,99

Fonte: peça 9, p. 14.

Nota (1): O índice de utilização de área, também conhecido como coeficiente de aproveitamento é um indicador que, aplicado ao setor portuário de granéis líquidos, mede a cubagem alocada por metro quadrado de área.

177. Consolidando-se os dados de capacidade das instalações existentes e das instalações futuras, os EVTEA estimaram a distribuição de capacidade de mercado, que define a participação de mercado para cada área/instalação.

178. Os EVTEA consideraram também os seguintes prazos pré-operacionais para as instalações a serem licitadas, quais sejam: (i) para as áreas *brownfield*, a operação no primeiro ano de contrato nas instalações existentes e, em relação às obras de ampliação, prazo de três anos para disponibilização das capacidades adicionais; (ii) já em relação às áreas *greenfield*, operação prevista para o quinto ano de contrato, considerando-se quatro anos de período pré-operacional.

179. A tabela a seguir mostra a participação de mercado para o Complexo Portuário de Belém/PA e Vila do Conde/PA.

Tabela 20: Participação de mercado dos terminais de combustíveis no Complexo Portuário de Belém/PA e Vila do Conde/PA

PARTICIPAÇÃO DE MERCADO - COMPLEXO PORTUÁRIO DE BELÉM E VILA DO CONDE										
Terminais - Combustíveis	Capacidade (t)									
	2020		2021		2022		2023		2024	%
BEL02A	14.270	1,1%	14.270	1,1%	14.490	1,9%	14.490	5,9%	14.490	12,9%
BEL02B	28.273	2,0%	28.273	2,0%	27.191	3,6%	27.191	7,2%	27.191	13,9%
BEL04			1						1	7

	8.200	4,2%	8.200	4,2%	8.200	1,6%	9.949	,2%	9.949	,5%
BEL08		,0%		,0%		,0%	1.038	8,9%	4 1.038	1 5,4%
BEL09					6.485	,4%	6.485	,6%	1 6.485	6 ,2%
VDC12		,0%		,0%		,0%		,0%	4 9.887	1 8,7%
Petro Amazon	.843	,8%	4 .843	,8%	.843	,1%	.843	,2%	4 .843	1 ,8%
Petrobrás Distribuidora S.A. (VDC)	4.764	2,6%	5 4.764	2,6%	4.764	4,8%	4.764	5,3%	5 4.764	2 0,5%
Ipiranga S.A. (VDC)	.056	,3%	8 .056	,3%	.056	,1%	.056	,7%	8 .056	3 ,0%
TOTAL	28.405	00,0%	1 28.405	00,0%	57.544	00,0%	16.815	00,0%	2 66.702	1 00,0%

Fonte: peça 9, p. 15.

180. Após identificar a participação de mercado de cada área, o Terminal VDC12 fixou-se em 18,7% do total de granéis líquidos combustíveis previstos para o Complexo em 2024. O BEL08 em 18,9% para o ano de 2023 e 15,4% para o ano de 2024. O BEL09 em 9,4% para o ano de 2022, 7,6% e 6,2% para o ano de 2023 e 2024. Assim, aplicando-se nos três terminais esses percentuais à demanda macro em diferentes cenários, chega-se às respectivas demandas micro, expostas nas Tabelas da peça 9, p. 15; peça 20, p. 18; e peça 31, p. 15.

181. Especificamente em relação à demanda micro de GLP no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, esta equivale exatamente à demanda macro, tendo em vista que área de arrendamento BEL09 é a única instalação na região de Belém/PA apta a fazer a recepção aquaviária do referido gás, atingindo ao final da série de projeção, ano de 2039, o montante de 383.475 toneladas.

182. A partir, portanto, da recepção aquaviária no BEL09, as demais áreas de arrendamento para GLP em Miramar/PA, intituladas MIR01, BEL05, BEL06 e BEL11, são tidas como áreas não operacionais, pois realizam apenas a atividade industrial de envase em botijões para revenda.

183. Para determinação do dimensionamento do terminal para atendimento desta demanda, o EVTEA de BEL09 partiu do desempenho histórico da movimentação de GLP no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, chegando a um giro estimado, já considerando o aumento de eficiência no giro de estoque de 20%, de 61,16t, como consta na Tabela à peça 20, p. 20-21.

184. Partindo dessa premissa, estima-se que a capacidade prevista para o terminal seja suficiente para atendimento da demanda futura, conforme detalhado na Seção C – Engenharia (peça 21) e, uma vez que, como apontado anteriormente, a demanda micro se iguala à macro, não há necessidade de fazer novos cálculos de capacidade das instalações.

185. Com isso, partindo-se da demanda estimada de mercado, a ser atraída pela área de arrendamento BEL09, a estimativa de movimentação de GLP para os diversos cenários de projeção de demanda partirá de 252.394 toneladas em 2020, até 383.475 toneladas, em 2039, no cenário tendencial (peça 20, p. 21).

Análise

186. **Pelo exposto, entende-se que não foram encontradas impropriedades nos estudos da demanda que impeçam o prosseguimento do feito.**

2.3 – Estrutura Tarifária

187. As Seções B – Estudo de Mercado dos EVTEA do BEL08, BEL09 e VDC12 apresentam as justificativas para estimativa do preço dos serviços que será adotado como referência para a instalação desses terminais (peças 9, 20 e 31).

188. Segundo os documentos, a definição de preços para remuneração das atividades no âmbito dos estudos de viabilidade tem, como dito acima, caráter referencial, e servem para fundamentar o valor dos empreendimentos bem como servir de base para a abertura das licitações.

189. O regime tarifário, adotado como premissa, é o da livre concorrência com a sua fixação resultante de variáveis endógenas de custo e rentabilidade dos licitantes participantes dos Leilões.

190. Tal liberdade na definição de preços dos terminais de combustíveis no *Cluster* do Pará-Amapá ocorre, segundo as justificativas do Poder Concedente, porque existe, de fato, competição intraporto e interporto, sendo que os EVTEA preveem a existência de cinco novos operadores no Terminal de Miramar/PA: BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, além do novo arrendamento VDC12 no Porto de Vila do Conde/PA. Com isso, o Poder Concedente assume, no EVTEA, que não há necessidade de inclusão de mecanismo de regulação de preços para as atividades a serem desenvolvidas por esses terminais.

191. Os estudos (peças 9, 20 e 31) estabelecem distinção entre os tipos de instalações de movimentação e armazenagem de combustíveis, os terminais aquaviários e as bases de distribuição, e inferem que os terminais a serem licitados realizam majoritariamente operações portuárias, recebendo as embarcações, realizando embarque, desembarque e armazenamento dos produtos por um determinado prazo. Este tipo de terminal presta serviço a terceiros mediante remuneração.

192. Com isso, adotou-se preço médio a ser cobrado por tonelada a partir de tabelas de preços divulgadas publicamente, conforme a Portaria-ANP 251/2000.

193. Em relação à cesta de serviços e respectivos preços, o Poder Concedente realizou levantamento com doze operadores de terminais aquaviários de todas as regiões do País, que, entre os serviços prestados incluem-se os de referência na presente licitação:

a) carga e descarga de embarcações;

b) carga e descarga de veículos;

c) expedição por dutos;

d) armazenagem de até 30 dias; e

e) serviços acessórios (análise do produto, pesagem, limpeza de tanques etc.).

194. Já os critérios adotados na metodologia de precificação desses serviços, pode-se destacar o seguinte:

a) definição de remuneração básica que engloba todos os serviços que possam ser solicitados pelo usuário;

b) definição, a partir de constatação ser usual no setor cobrança do mesmo preço independentemente do produto a ser movimentado;

c) nas tabelas de preços, os terminais indicam se os impostos já estão embutidos, ou se serão acrescidos ao final. Os impostos que são cobrados pelos terminais são: PIS, Cofins e ISS; e

d) os preços são aplicados por m³, considerando a taxa de conversão média de 0,85t/m³.

195. A seguir, apresentam-se os preços de referência utilizados na amostra de doze operadores portuários, nos moldes do que preceitua a Portaria-ANP 251/2000:

Tabela 21: Preços de referência em terminais portuários (em R$)

EMPRESA	ARMAZENAGEM E MOVIMENTAÇÃO	MÉDIA ARMAZENAGEM	MÉDIA MOVIMENTA-ÇÃO	COM IMPOS-TOS	COM 20% DESCONTO
Stolthaven	63,98	50,23	13,75	71,81	57,45
Ageo	109,40	88,89	20,51	122,80	98,24
Adonai	60,50	49,00	11,50	67,91	54,33
Granel	67,50	47,50	20,00	67,50	54,00
Transpetro	48,06	28,29		50,46	40,37
Tecab	27,00	27,00		28,35	22,68
Ultracargo	70,00	58,00	12,00	79,98	63,98
Pandenor	77,00	62,00	15,00	77,00	61,60
Decal	53,91	53,91		61,59	43,13
Temape	25,96	25,96		29,66	20,77
Oiltanking	73,90	59,30	14,60	84,43	67,54
Cattalini	50,50	44,00	6,50	51,62	41,30
Média m³	**60,64**			**66,09**	**52,36**
Média t	**71,34**			**77,76**	**61,60**

Fonte: Peças 9, 20 e 31.

196. A média dos preços máximos encontrada para a amostra de doze operadores portuários foi de R$ 66,09/m^3, o que em toneladas, corresponde ao preço de R$ 77,76/tonelada. Os estudos ressaltam que tal parâmetro compreende a prática comercial na relação operador-cliente, que depende também do volume movimentado e da forma de pagamento pelos serviços. Para refletir tais características, para fins de preços efetivos, portanto, foi atribuído um desconto de 20% sobre os preços máximos praticados, no que resulta o valor de referência de R$ 61,60/tonelada, com data-base em abril/2017, adotado como preço-base para os presentes estudos.

197. No tocante ao preço dos serviços prestados em relação ao GLP, pelo terminal BEL09, a premissa adotada na Seção B – Estudo de Mercado do EVTEA (peça 20, p. 27) tem, como valor de partida, o estabelecido a partir do preço de referência para Serviços de Movimentação em Terminais da Transpetro, haja vista que a Transpetro é o único operador brasileiro que presta este serviço a terceiros, sendo, portanto, a única referência disponível.

198. Para tal, os critérios adotados para o referencial de preço foram o seguinte:

a) os valores são apresentados em m^3;

b) o preço não considera a incidência do ISS; e

c) como os valores referenciados são preços máximos pela remuneração do serviço, assim como nos combustíveis líquidos, foi adotado um desconto de 20% sobre o valor tabelado.

199. Desse modo, a Tabela a seguir, reproduzida a partir da Seção – B – Estudo de Mercado (peça 20, p. 28), sintetiza o referencial de preço adotado:

Tabela 22: Tarifa de Referência para Serviços de Movimentação de GLP no Terminal de Miramar

Descrição do Serviço	**Local**	**Produto**	**Preço (R$/m³, antes de ISS)**	**Preço (R$/m³, com desconto de 20% e ISS)**	**Tarifa final considerada (R$/t)**
Operação com navio e utilização de tancagem operacional	Miramar	GLP	68,01	57,13	111,36

Fonte: Peça 20, p. 28.

200. Dessa forma, foi considerado para o Preço de Operação de Navio e Utilização de Tancagem Operacional o valor de R$ 110,93 por tonelada, utilizando a taxa de conversão de 0,513t/m³.

201. Nesse ponto, em virtude da peculiaridade do preço praticado pela Transpetro ser a única referência de preços para este mercado, a equipe da SeinfraPortoFerrovia questionou o Poder Concedente (peça 36) se tal referência tratar-se-ia de preço regulado pela Antaq ou pela ANP, ou ainda, se ele é livremente fixado pela empresa, segundo sua característica monopolística regional.

202. O Poder Concedente, por meio da Secretaria do PPI, respondeu que, de fato, trata-se de um preço livremente fixado, mas que, para inibir práticas de preços abusivos, este preço é monitorado pela ANP, sob a égide do art. 36 da Portaria-ANP 52/2015, como se depreende da transcrição parcial da resposta (peça 36, p. 7):

Trata-se de um preço livremente fixado, no entanto, para inibir práticas de preços abusivos, os preços são monitorados pela ANP. Vale lembrar que o terminal precisa manter a autorização da ANP para operar, regulamentada na Portaria ANP n° 52/2015. Cita-se o artigo 36, onde se explicita que as autorizações serão revogadas em casos de descumprimentos das obrigações nesta resolução e de outras disposições legais aplicáveis.

Em relação aos preços praticados, cita-se a Resolução n° 251/2000, que regulamenta o uso por terceiros dos terminais aquaviários autorizados para a movimentação de petróleo e seus derivados. O Artigo 5º desta resolução obriga o terminal a publicar e manter atualizada sua tabela de tarifas de serviços padronizados. Em relação às tarifas, cita-se também o Artigo 15 que destaca:

Art. 15. As tarifas propostas pelos Operadores deverão:

V - não ser discriminatórias, não incorporar custos atribuíveis a outros Carregadores ou a outro Terminal, nem incorporar subsídios de qualquer espécie, ou contrapartidas.

Para reforçar a importância de proteção contra preços abusivos, incluiu-se cláusula de preço-teto no contrato, ou seja, os preços praticados no terminal não podem ser superiores a R$110,93/tonelada e serão fiscalizados pela Antaq.

203. Nada obstante, segundo a Seção B – Estudo de Mercado do EVTEA de BEL09 (peça 20, p. 28), considerando que a instalação BEL09 será o único operador portuário com vocação para movimentação de GLP, o preço será limitado por meio de obrigação contratual de utilização de preço-teto.

204. Em relação à fixação do preço-teto, a equipe de fiscalização da SeinfraPortoFerrovia também questionou se, pelo fato deste preço ser resultante do poder de mercado da referida empresa, não caberia investigação mais detalhada a respeito da formação e da composição de custos do preço-teto e/ou a extensão da pesquisa em relação aos preços praticados em mercados análogos, em outros portos do País.

205. O Poder Concedente respondeu que foi feita circularização dos preços da Transpetro com outros doze operadores portuários (como consta da Tabela 21 da Seção B – Estudos de Mercado, peça 20, p. 27), sendo que a referida empresa publicou tarifa máxima de R$ 48,06/m^3, bem menor do que a média do preço máximo de tabela, obtido para o segmento de combustíveis líquidos pesquisado, que foi de R$ 60,64/m^3.

206. Sendo assim, o Poder Concedente inferiu que a Transpetro, do mesmo modo como constatado no caso de combustíveis líquidos, não praticaria preços abusivos também em relação ao segmento do GLP. Embora

seja a única distribuidora primária desta mercadoria no País, presta serviços também para outras empresas do Grupo Petrobras (no caso do GLP, a Liquigás), o que não a faria estabelecer elevados preços contraprodutivos para o próprio grupo e para as demais empresas do setor, já que os preços são divulgados.

207. A Secretaria do PPI ressaltou também que o desenvolvimento dos estudos desses terminais, como de outros, foi acompanhado de perto pelo MME e pela ANP, sendo que esta última, por exigência do art. 16, § 2º, da Lei 12.815/2013, foi instada a se manifestar previamente sobre os presentes estudos (peça 47), não se opondo à sua continuidade (peça 48).

208. Por fim, a Secretaria do PPI ressaltou que, no desenvolver dos estudos, houve também a participação da entidade representativa do setor de distribuição de GLP (Sindigás), principal interessado na conformidade dos preços praticados, que não demonstrou qualquer oposição ao valor de preço-teto apresentado no presente EVTEA, especialmente, quando da sua exposição na consulta pública.

Análise

209. **Pelo exposto, entende-se, portanto, que não foram encontradas impropriedades na análise da estrutura tarifária dos estudos que impeçam o prosseguimento do feito.**

3 – Estimativas de Investimentos

210. Acerca do *Capital Expenditure* (Capex), optou-se por fazer curva ABC para investigar as rubricas de investimento mais relevantes para os três terminais contidos no escopo da presente instrução, localizados na faixa 'A' das Tabelas a seguir.

Tabela 23: Curva ABC dos investimentos no VDC12

Item	Unidade	Quantidade	Custo unitário	Total	% Capex	Acumulado (%)	Faixa
Tanques de aço	m³	**58.690,15**	**1.183,81**	**69.477.986,47**	**55,01**	**55,01**	
Linhas de dutos	m	**7.707**	**2.788,32**	**21.489.582,24**	**17,02**	**72,03**	
Pavimentação leve	m²	3,5631	1.356.600	4.833.701,46	3,83	75,86	
Sistema de combate a incêndio	unid	1	4.090.285,17	4.090.285,17	3,24	79,10	
Demolição e preparação de site	m²	4,7	789.200	3.709.240	2,94	82,03	
Estação de carregamento de caminhão	unid	1	2.612.434	2.612.434	2,07	84,10	
Praça de bombas	unid	3	850.336	2.551.008	2,02	86,12	
Geral (Admin, Operações e Manutenção)	m²	1.350	1.467,34	1.980.909	1,57	87,69	
Estação de descarga de caminhão	unid	1	1.432.894	1.432.894	1,13	88,82	
Água e esgoto	unid	1	1.306.787	1.306.787	1,03	89,86	
Distribuição elétrica e iluminação	unid	1	1.096.627	1.096.627	0,87	90,73	
Cercamento e segurança	unid	1	229.800	229.800	0,18	90,91	
Engenharia e Administração				5.740.562,49	4,55	95,45	
Contingência				5.740.562,49	4,55	100,00	
Total				**126.292.374,75**			

Fonte: Elaboração própria baseado na planilha ' ABC01_Financial_Model – VDC12 rev.03'.

Tabela 24: Curva ABC dos investimentos no BEL08

Item	Unidade	Quantidade	Custo unitário	Total	% Capex	Acumulado (%)	Faixa
Tanques de aço	m³	**48.280,34**	**1.183,81**	**57.154.749,30**	**63,74**	**63,74**	A
Linhas de dutos	m	**3.280**	**2.788,32**	**9.145.689,60**	**10,20**	**73,94**	A

Estação de carregamento de caminhão	nid	2	2.612.434	5.224.868,00	5,83	79,77	E
Sistema de combate a incêndio	nid	1	4.090.285,17	4.090.285,17	4,56	84,33	E
Praça de bombas	nid	2	850.336	1.700.672	1,90	86,23	E
Pavimentaçao leve	a	1,18	1.356.600	1.600.788,00	1,79	88,02	E
Estação de descarga de caminhão	nid	1	1.432.894	1.432.894	1,60	89,61	E
Demolição e preparação de site	a	1,18	789.200	931.256	1,04	90,65	C
Cercamento e segurança	nid	1	229.800	229.800	0,26	90,91	C
Engenharia e Administração				4.075.549,86	4,55	95,45	
Contingência				4.075.549,86	4,55	100,00	
Total				**89.662.096,90**			

Fonte: Elaboração própria baseado na planilha ‘ ABC01_Financial_Model BEL08 rev.03’.

Tabela 25: Curva ABC dos investimentos no BEL09

Item	**nidade**	**Quantidade**	**Custo unitário**	**Total**	**% Capex**	**Acumulado (%)**	**aixa**
Esfera de GLP com fundação e acessórios	³	**9.543**	**4.668,50**	**44.551.495,50**	**34,57**	**34,57**	
Tanques de aço	³	**19.393,62**	**1.183,81**	**22.958.361,29**	**17,81**	**52,38**	
Esfera de GLP com fundação (fase 2)	³	**3.181**	**4.594,47**	**14.615.009,07**	**11,34**	**63,72**	
Linhas de dutos (incluindo fase 2)		**4.487**	**2.788,32**	**12.511.191,84**	**9,71**	**73,43**	
Pier/cais sobre estacas	nid	1	9.848.409,65	9.848.409,65	7,64	81,07	
Sistema de combate a incêndio	nid	1	4.090.285,17	4.090.285,17	3,17	84,24	
Dolfins de Amarração/Atracação	nid	1	3.913.365,17	3.913.365,17	3,04	87,28	
Estação de carregamento de caminhão	nid	1	2.612.434,14	2.612.434,14	2,03	89,30	
Retrofit Dutos GLP	nid	1	1.721.787,60	1.721.787,60	1,34	90,64	
Estação de descarga de caminhão	nid	1	1.432.894,32	1.432.894,32	1,11	91,75	
Pavimentaçao leve	a	0,82	1.356.600	1.112.412	0,86	92,61	
Demolição e preparação de site	a	1,27	789.200	1.002.284	0,78	93,39	
Praça de bombas	nid	1	850.336,56	850.336,56	0,66	94,05	
Engenharia e Administração				3.833.438,47	2,97	97,03	
Contingência				3.833.438,47	2,97	100,00	
Total				**128.887.101,39**			

Fonte: Elaboração própria baseado na planilha ‘ABC01_Financial_Model BEL09 rev.03’.

211. Nota-se que em relação ao VDC12 e ao BEL08 a aquisição de (i) tanques de aço e (ii) linhas de dutos equivalem, respectivamente, a 72,03% e 73,43% do Capex total, enquanto no BEL09, além desses dois itens, destacam-se também o (iii) ressarcimento das esferas de GLP existentes, bem como a aquisição de uma (iv) nova esfera, a ocorrer em 2028, na fase 2 do empreendimento. Entende-se que o exame dos investimentos

focado nessas quatro rubricas possui materialidade e significância razoável para certificar os procedimentos adotados pelo Poder Público para definir os custos unitários do Capex.

3.1 – Tanques de aço

212. Esse item é responsável por cerca de 63% do Capex do BEL08, 55% do VDC12 e 18% do BEL09, considerando que sua vocação principal será a movimentação de GLP. No que tange aos quantitativos, observa-se que estão de acordo com a capacidade estática total de tancagem específica para cada terminal prevista no estudo de demanda (peça 9, p. 14), considerando a taxa adotada de 0,85 tonelada/m³ (peça 10, p. 5).

213. Os custos unitários referenciais adotados são semelhantes nos três terminais e estão referenciados nas Notas da EPL que atualizaram os estudos (BEL08, peça 3, p. 20-22, BEL09, peça 15, p. 22-23 e VDC12, peça 26, p. 20-22).

214. Foram feitas simulações no Sistema de Custos Portuários da Antaq (Sicport) que resultaram em um custo médio de R$ 913,85 por m³ de tancagem. Ressaltou-se, porém, que este preço se referia apenas ao tanque, ou seja, tão somente às estruturas metálicas do tanque instalado, mas sem os equipamentos acessórios para segurança e funcionamento. Estariam incluídos, assim, o custo de montagem, impostos (ICMS, PIS/Cofins e IPI), além dos seguintes itens: projeto mecânico para os tanques; memorial de cálculo mecânico; transporte; descarregamento e/ou instalação em campo; pinturas de acabamento; supervisão entre outros.

215. Não estariam abarcados, contudo, os seguintes itens: fundação do tanque; bacia de contenção, sistema de drenagem; dutos associados ao tanque, válvulas e medidores; sistemas de aditivação e marcação (selo e automação); e outros acessórios (iluminação, telemetria, proteção e aterramento).

216. Os itens faltantes no protótipo completo de tanque foram cotados junto a fornecedores e precificadas para o quantitativo de cada projeto, alcançando o valor total de R$ 1.183,81/m^3 de tancagem, conforme a Tabela 26 a seguir.

Tabela 26: Composição do custo unitário total para tanques de granel líquido

Terminal	**Capacidade**	**Tanque**		**Fundação**		**Bacia de Contenção e Rede de Drenagem**	
	m³	Total (R$)	Unitário (m³)	Total	Unitário	Total	Unitário
BEL 02A	49.260	46.998.828	954	5.678.136	115	493.225	10
BEL 02B	33.262	31.680.523	952	4.105.705	123	363.213	11
BEL 04	21.412	20.398.658	953	2.749.894	128	263.244	12
BEL 08	58.613	49.625.459	847	6.003.728	102	442.240	8
BEL 09	16.467	13.926.438	846	3.636.445	221	339.828	21
VDC 12	53.543	4.983.403	931	5.621.521	105	419.235	8
Média			**914**		**133**		**12**
		Dutos, Válvulas e medidores		**Sistema de Aditivação e marcação**		**Outros acessórios**	
		Total	Unitário	Total	Unitário	Total	Unitário
BEL 02A	49.260	1.105.705	22	283.398	6	4.026.346	82
BEL 02B	33.262	711.804	21	283.398	9	4.020.533	121
BEL 04	21.412	430.379	20	283.398	13	2.024.331	95
BEL 08	58.613	995.370	17	283.398	5	4.028.869	69
BEL 09	16.467	631.324	38	283.398	17	2.024.788	123
VDC 12	53.543	910.354	17	283.398	5	4.026.346	75
Médi			**23**		**9**		**94**

a							

Fonte: peça 3, p. 21.

217. No âmbito do TC 025.516/2018-3, em sua peça 18, questionou-se o Poder Concedente em relação aos fornecedores pesquisados para a referência de custos. Em resposta, foi esclarecido que existe um projeto para cada terminal do Pará confeccionado pela empresa Sandech Consultoria em Engenharia e Gestão Ltda., incluindo todos os custos e serviços necessários para a instalação de cada terminal. Desse projeto, foi utilizado o protótipo de tanque modelo para os custos levados ao Capex. A empresa teria realizado as cotações junto a fornecedores e complementado as informações com a utilização de seu próprio banco de dados. As peças 19 e 20 do TC 025.516/2018-3 trazem as premissas e as cotações utilizadas. Especificamente para o preço dos tanques, o Poder Concedente optou por utilizar o preço de referência do Sicport em detrimento da pesquisa realizada pela Sandech. Os itens adicionais ao protótipo, contudo, vieram do referido projeto.

218. Como se depreende da tabela 26, os itens complementares representam cerca de 22,80% do custo total. A nota afirma, por fim, que o valor adotado no Bloco 1, calculado pela EPB, já atualizado, corresponde a R$ 1.481,00 por m³, superior, portanto, ao valor definido pela EPL.

3.2 – Linhas de dutos para granéis líquidos

219. Como visto, a aquisição e montagem dos dutos equivale a cerca de 17% do Capex do VDC12, 10% do BEL08 e 10% do BEL09.

220. Em relação aos quantitativos dos terminais BEL08 e BEL09, conforme descrito na Seção C – Engenharia (respectivamente peças 10 e 21), deverão ser considerados dutos de conexão dos terminais com o píer público, contendo, no mínimo, quatro novas linhas até o ponto central de conexões do Porto de Miramar/PA, denominado ‘Ponto A’. Adicionalmente, são previstas interligações entre tanques, praças de bombas e estações de carregamento/descarregamento para o terminal. As Tabelas a seguir sintetizam os quantitativos estimados:

Tabela 27: Quantitativos para os dutos do BEL08

Dutos	**Extensão (m)**	**n. de linhas**	**Total (m)**
Corredor	190	4	760
Ligações	2.520	--	2.520
Total			**3.280**

Fonte: Peça 10, p. 7.

Tabela 28: Quantitativos para os dutos do BEL09

Dutos	**Extensão (m)**	**n. de linhas**	**Total (m)**
Corredor	250	4	1.000
Ligações	2.890	--	2.890
Total			**3.890**

Fonte: Peça 21, p. 9.

221. Para os quantitativos do terminal VDC12, a mesma seção (peça 32) prevê implantação de três linhas de dutos para interligar a área do arrendamento ao píer, prevendo, também, conexões internas entre tanques, praças de bombas e estações de carregamento/descarregamento, conforme explicitado na Tabela 29 a seguir:

Tabela 29: Quantitativos para os dutos do VDC12

Dutos	Extensão (m)	n. de linhas	Total (m)
Corredor	1.619	3	4.857
Entre tanques e praça de bombas	1.050	--	1.050
Entre praça de bombas e estações/corredor	100	18	1.800
Total			**7.707**

Fonte: Peça 32, p. 5.

222. O valor de referência é o mesmo para todos os terminais. Essa estimativa, segundo a EPL (peça 3, p. 22), considera que a composição do preço unitário deve representar conjunto de dutos aplicáveis a toda a instalação, com variantes de diâmetros, portanto, o valor definido foi a média do custo unitário para dutos de 4', 6', 8', 10', 12', 14' e 16', incluindo acessórios e instalação. Nesse sentido, a empresa afirmou que o valor atualizado definido pela EBP para o Bloco 1 mostrou-se razoável frente a cotações de valores recentes verificados por outros órgãos públicos. A título de comparação, analisou-se o EVTEA aprovado pela Antaq por meio da Resolução 5.458, de 14/6/2017, da empresa Decal Brasil Ltda., terminal de combustíveis instalado no Porto de Suape/PE, em que o valor unitário dos dutos atualizado para 4/2017 ficou em R$ 3.115,95 (Decal) contra R$ 2.788,00 (valor EBP) (peça 3, p. 22). O Poder Concedente adotou, assim, o último valor.

223. Observou-se, contudo, que o orçamento previsto para Decal possuía apenas dutos de 14' e 16', ou seja, constituía-se de *mix* de dutos diferente daquele que fora calculado pela EBP no âmbito do Bloco 1. No âmbito do TC 025.516/2018-3, questionou-se o Poder Concedente acerca da razoabilidade dessa comparação. Em resposta (peça 22 do referido processo, p. 1-2), foi esclarecido que o projeto da Decal é para um terminal já em operação e que ele não realiza atividades de distribuição para consumo final, sendo assim classificado pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) como operador logístico.

224. O terminal possuiria, portanto, característica de 'pulmão' e utilizaria, de fato, apenas dutos maiores. Em instalações modernas, segundo o Poder Concedente, os dutos maiores são utilizados para ligar os terminais aos berços e os menores para ligações internas. Considerando que o projeto da Decal é recente e foi aprovado pela Antaq, que em sua análise avalia e circulariza as informações antes de sua aprovação, a EPL defende que não haveria necessidade de se obter outras amostras para comparar com o preço da EBP. Defende também que o preço da Decal foi apenas 11,76% superior ao adotado, mesmo sendo composto por conjunto de dutos maiores, o que indicaria a compatibilidade entre os valores e a razoabilidade do preço da EBP.

3.3 – Esferas de GLP

225. Sobre as esferas de GLP, observa-se que correspondem a duas rubricas, a aquisição das esferas existentes pertencentes ao atual operador, que equivale a cerca de 34,57% do total investido no terminal BEL09, e a aquisição de uma nova esfera, perfazendo 11,34% do investimento previsto. Note-se que esses dois itens somados totalizam quase 46% do Capex do referido terminal (Tabela 25).

226. Em relação ao valor da esfera nova, o EVTEA afirma (peça 15, p. 23) que foram realizadas parametrizações por meio de simulação no Sicport da Antaq, que alcançou o valor de R$ 14.190.696,00, valor que atualizado para 4/2017, data base do estudo, resultou em R$ 14.614.998,00. Considerando que a esfera necessária é de 3.181 m³, o custo unitário adotado foi de R$ 4.594/m³.

227. A EPL menciona também que no Bloco 1 a EBP havia estimado esse mesmo valor em R$ 1.500/m³. Considerando que o valor estaria 'sensivelmente subestimado' em comparação com o Sicport, o Poder Concedente optou por descartá-lo.

228. Acerca do custo unitário para ressarcimento das esferas existentes e seus equipamentos acessórios (vasos de pressão, conjuntos moto-bombas, transformador, subestação, conjunto remoto terminal, estação de medição e sistema de automação), adotou-se o valor disponibilizado pela arrendatária, de R$ 46.708.094,00 com data-base de 10/2017. Corrigindo para 4/2017 pelo Índice de Reajustamento de Obras Portuárias da Fundação Getúlio Vargas, obteve-se R$ 44.551.455,08. Dividindo o valor pela capacidade instalada, de 9.543 m³, resultou no preço unitário adotado, de R$ 4.668,50/m³.

229. Dado esse contexto, a equipe questionou (i) que projetos fazem parte da base de dados do Sicport para estimar o custo por m³ de uma esfera de GLP; (ii) os procedimentos realizados pelo Poder Concedente para

circularizar o valor informado pelo atual operador para precificar sua capacidade instalada; e (iii) a razão para o custo unitário das esferas existentes ser tão próximo do custo de uma esfera nova.

230. No que tange ao questionamento 'i', foi esclarecido, por meio da peça 46, que o valor referenciado no Sicport baseia-se em pesquisa realizada pelo LabTrans/UFSC em 2013 para precificação de tanques e reservatórios metálicos, em que foram pesquisadas as empresas Confab Industrial, Dedini Indústrias de Base e HD Tanques. Para o item esfera metálica, contudo, apenas a Dedini apresentou proposta, datada de agosto de 2012 (proposta colacionada na peça 43), em que adota o custo médio de R$ 3.760/m³ para capacidades de 1.696 e 6.787 m³ (peça 46 p. 3). O preço adotado no presente estudo seria, então, atualização desse valor para a data-base 4/2017.

231. Em resposta ao questionamento 'ii', afirmou-se na peça 36, inicialmente, que a construção de um conjunto de armazenagem em esfera para GLP não pode ser considerada bem ou serviço comum. As pesquisas realizadas pelo Poder Concedente, segundo informado, demonstraram que se trata de item de difícil precificação no mercado, considerando que, regra geral, é oriundo de projetos específicos para atender pequena clientela nacional de produtores/importadores e, em situações mais específicas, distribuidores/envasadores.

232. Alegou que, ao se consultar as empresas que foram responsáveis pela construção de esferas de GLP no país, identificou-se cenário formado por construtoras e siderúrgicas de grande porte com conhecimento técnico disperso, impossibilitando o acesso às informações. Diante desse contexto, optou-se por abortar as tentativas de consulta direta ao mercado.

233. Mas no sentido de circularizar o valor informado pela atual arrendatária, buscou-se:

a) os dados pesquisados para o Bloco 1, que são baseados em dados internacionais da Consultoria Louis Berger, que apoiou a EBP na confecção dos referidos estudos, e em uma única amostra nacional, porém sem acesso a fonte;

b) os dados do Sicport utilizados para precificar a 4ª esfera, embora haja diferença de escopo entre os itens, como será melhor delimitado na resposta ao questionamento 'iii'; e

c) os dados constantes de estudos anteriores para distribuidoras de GLP, áreas BEL05, BEL06 e MIR01, em Miramar/PA, objeto do Acórdão 2.666/2017-TCU-Plenário, em que o custo unitário para aquisição de tanques horizontais para armazenagem de 60 toneladas de GLP foi estimado em R$ 6.259,04/m³.

234. Aduziu também que o valor informado pelo operador existente obedeceu à norma NBR 14653-5, de Avaliação de Bens (máquinas, equipamentos, instalações e bens industriais em geral), que utiliza o método de Custo de Reprodução Depreciado, que considera o valor de um bem novo depreciado pelo critério intitulado *Sinking Fund Method*.

235. Em sua visão, outro ponto a reforçar a consistência da estimativa é o fato de que o operador existente, a Petrobras, caracteriza-se como grande empresa de capital aberto, que segue as regras da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da B3 (antiga BM&FBovespa no Brasil), com padrões de governança e transparência compatíveis com os padrões internacionais. Adicionalmente, suas demonstrações contábeis são auditadas de forma independente por empresas renomadas em linha tanto com as práticas brasileiras quanto com as internacionais emitidas pela *International Accounting Standards Board* (IASB). Afirma que em 2016, os serviços de auditagem foram realizados pela *Price Waterhouse Coopers*, não havendo ressalvas em relação à avaliação dos ativos e dos testes de *impairment*.

236. Dessa forma, entende o Poder Concedente como razoáveis os lançamentos contábeis da Petrobras em relação ao custo das esferas de GLP existentes no âmbito do BEL09, tornando aceitável sua utilização para efeitos de estimação do Capex em EVTEA indicativo.

237. No que tange ao questionamento 'iii', o Poder Concedente destacou que o valor das esferas de GLP existentes compõe, na realidade, uma unidade completa de GLP, que contém diversos acessórios adicionais que não fazem parte da composição de custo referente à 4ª esfera e que são fundamentais para a operação. Os principais acessórios, contudo, serão aproveitados dos ativos existentes, tais como: transformadores, subestação, conjunto remoto terminal, estação de medição e sistema de automação, que suprirá a necessidade de novos investimentos em instalações elétricas ou controle/automação. Entende, assim, que a similaridade dos preços é mera coincidência, já que se tratam de itens com composições bem diferentes do ponto de vista do empreendimento em tela.

238. Afirma, por fim, que o questionamento endereçado por parte desta Unidade Técnica levou a EPL a perceber que havia dois itens relevantes que não foram incluídos no custo unitário da 4ª esfera, bem como não poderiam ser aproveitados da estrutura existente: a (i) fundação (R$ 132,56/m³) e os (ii) dutos, válvulas e medidores (R$ 22,71/m³). A fonte para esse custo é o estudo da Sandech mencionado na análise do item tanques

de aço (seção 3.1). Com esse acréscimo, o custo unitário para a esfera nova totalizou R$ 4.749,74/m³, um acréscimo de cerca de R$ 494.000,00, ou aproximadamente 3% do total da rubrica.

Análise

239. No que tange ao custo de tanques de aço e linhas de dutos, esclarece-se inicialmente que o contexto que cerca esse conjunto de licitações possibilita que a análise da razoabilidade das pesquisas de custos unitários seja mais limitada. Trata-se de terminais que atuarão em regime de competição, dessa forma, a pressão concorrencial tende a reduzir o risco de que os licitantes se aproveitem de eventuais sobrepreços na metodologia em detrimento da eficiência do serviço.

240. Em relação à aquisição dos tanques de aço, a modelagem trabalha com um protótipo em que o preço do tanque, cerca de 80% do valor total da rubrica, foi definido com base no Sicport, sistema de custos oficial da Antaq. Os outros 20% são itens acessórios, necessários para o seu funcionamento e instalação, e foram apurados em projeto de engenharia de consultoria que realizou cotações junto a outras empresas, além de seu próprio banco de dados. Sobre o custo dos dutos, utilizou-se o preço adotado pela EBP para os terminais do Bloco 1.

241. Embora não se tenha tido acesso à base de dados utilizada pela EBP e pela empresa Sandech em relação a alguns itens, entende-se que diante do contexto explicitado anteriormente é possível concluir pela sua razoabilidade, estando apta a subsidiar o EVTEA do poder público, que não é vinculativo. Essa realidade ameniza também o fato de ter sido utilizado apenas um EVTEA aprovado pela Antaq como *case* para concluir-se pela adequação do preço dos dutos, ainda que, de fato, tal escolha tenha fragilizado o poder preditivo do estudo em relação a essa rubrica. Ademais, não se trata de produtos tecnologicamente complexos e/ou com escassez de fornecedores nacionais. Também não se observaram críticas aos preços adotados quando da realização da audiência pública.

242. Para as esferas de GLP, no entanto, a situação apresenta particularidades. O empreendimento BEL09 é o único terminal a receber o referido produto, que o transfere para áreas não operacionais que realizam a atividade industrial de envase. Devido a esse formato logístico e ao princípio da continuidade, o Poder Concedente optou por obrigar o licitante vencedor, caso seja diferente do atual operador, a adquirir parte da infraestrutura existente de armazenagem de GLP, constituída de três esferas e alguns acessórios, na medida em que não são reversíveis e que possuem prazo para encomenda, instalação e licenciamento muito superiores aos dos demais itens (peça 38, p. 42). Além disso, está prevista para o ano de 2028 a aquisição de uma quarta esfera, que utilizará grande parte desses acessórios existentes. Esse aspecto, como argumenta a EPL, transforma a aquisição da 4ª esfera em rubrica diferente e, portanto, não comparável com o ressarcimento da infraestrutura existente.

243. Nesse contexto, o Poder Concedente utilizou-se do Sicport para definir o preço da esfera nova e do valor informado pela Petrobras em suas demonstrações contábeis, o atual arrendatário, para a cotação dos equipamentos existentes.

244. Como visto, o Sicport baseia-se em cotação única, obtida por meio de pesquisa realizada pelo LabTrans/UFSC em 2013.

245. Para a infraestrutura existente, apesar dos esforços descritos pelo Outorgante para circularizar as informações da Petrobras, é preciso reconhecer a fragilidade dos procedimentos adotados. A consulta ao mercado restou infrutífera, segundo informado pela EPL, por se tratar de item de alta especificidade, com poucos fornecedores e que possuem informação dispersa sobre composições e custos unitários. Os preços de estudos anteriores utilizados apresentaram também parâmetros pouco confiáveis. Isso porque os valores pesquisados por EBP e pelo Sicport visando confrontar a adequação das informações da Petrobras foram desconsiderados pelo próprio Poder Concedente.

246. Os estudos para licitação das áreas BEL05, BEL06 e MIR01, terminais não operacionais de envase de GLP em Miramar/PA, precificam tanques horizontais de 60 toneladas, equipamentos que em termos de técnicas construtivas, capacidade de armazenagem e acessórios necessários à operação apresentam diferenças significativas em relação a esferas de GLP, portanto, não é coerente a comparação entre suas composições e custos unitários. Pertinente ressaltar também que a adequação do Capex não fez parte do escopo de análise desses arrendamentos quando da emissão do Acórdão 2.666/2017-TCU-Plenário, logo, não foram realizados quaisquer procedimentos de certificação para verificar a robustez da metodologia de precificação do custo unitário do tanque de 60 toneladas de GLP.

247. É preciso reconhecer, contudo, a alta especificidade dos itens, tanto novos quanto antigos. É razoável o argumento de que esferas de GLP são itens feitos sob medida e dependem da planta industrial do empreendimento, dificultando a pesquisa direta ao mercado e comparações entre projetos. Embora sem sucesso,

o relato do Poder Concedente mostra esforço em circularizar as informações e obter dados confiáveis para a confecção de seu EVTEA, que é meramente indicativo.

248. Em uma licitação, exige-se precisão do Poder Público quando determina o nível mínimo de investimentos em um arrendamento portuário porque é o principal indicador do parâmetro de eficiência do contrato e sua devida calibragem pode levar a melhorias significativas em mercados menos contestáveis, tal qual a recepção de GLP no BEL09.

249. O Capex superestimado possui o risco de ocasionar uma licitação deserta, já que irá onerar o VPL até o ponto de tornar o negócio não atrativo. Além disso, pode configurar 'excesso de qualidade', estimando realidade não condizente com as necessidades dos usuários, encarecendo em demasia, nesse caso, a tarifa de serviço, e indo de encontro ao princípio da modicidade tarifária, com reflexos negativos no restante da cadeia logística.

250. Por sua vez, a subestimação dos investimentos pode acarretar a prestação de serviços de baixa qualidade e/ou perpetuar ineficiências dos operadores existentes, impedindo o alcance do princípio mais caro de um certame licitatório, a melhoria dos serviços pela escolha do licitante mais eficiente.

251. Embora, com as informações colacionadas aos autos, não se possa garantir a efetiva precisão dos custos unitários das esferas de GLP, tanto a futura quanto as existentes, deve-se reconhecer que existem fatores que mitigam os riscos envolvidos pela falta de dados mais robustos.

252. Em primeiro lugar, observa-se das contribuições encaminhadas por ocasião da audiência pública que nenhuma das mais de 70 específicas apenas para o BEL09 exsurgiu-se em relação aos custos unitários de esferas de GLP, o que pode ser utilizado como indício de que os preços não estariam, do ponto de vista da iniciativa privada, sensivelmente superestimados.

253. Em segundo, a quantidade significativa de contribuições demonstra certo interesse do mercado na licitação, premissa de que haverá efetiva disputa por seu objeto. Embora das informações enviadas pelo Poder Concedente não se possa observar de forma individualizada por empresa cada contribuição, visando identificar os interessados especificamente no BEL09, da lista de participantes na audiência presencial constam diversos *players*, como a Transpetro, Raízen, Petrobras Distribuidora, Ipiranga, Vale, NCA Engenharia, Ultracargo, MercoShipping, Camargo Corrêa Infraestrutura, Nacional Gás e Paragás.

254. Nesse contexto, uma proposta de valor de outorga mais robusta, em conjunto com o projeto vencedor podem ser utilizados como parâmetros para mitigar eventuais ineficiências operacionais decorrentes de um Capex originalmente subestimado, quando da execução contratual. Portanto, diante das circunstâncias verificadas e das dificuldades na obtenção de dados, entende-se que o custo-benefício mais positivo é do prosseguimento da licitação.

255. Um terceiro aspecto a ser ressaltado é que a Petrobras, empresa de grande porte com ações abertas na bolsa, submete-se, de fato, a regras contábeis de governança corporativa no que tange à valoração de seu maquinário. Para os efeitos do processo sob análise, e diante da alta especificidade dos itens, que dificultou a efetiva circularização com outras pesquisas, entende-se razoável a utilização do valor unitário das esferas de GLP e seus acessórios delimitados em sua contabilidade como referência para a confecção de EVTEA meramente indicativo, em licitação com indícios de que haverá concorrência pelo mercado.

256. **Para os efeitos do presente processo, conclui-se que não foram identificadas impropriedades que desabonem as metodologias utilizadas pelo poder concedente no que tange à estimação dos investimentos dos arrendamentos em tela.**

CONCLUSÃO

257. Como definido pelo art. 7º, inciso I, da IN-TCU 27/1998, o presente processo trata do 1º estágio do acompanhamento de desestatização, por meio de arrendamento, das áreas intituladas BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08, BEL09 e VDC12, que serão utilizadas para distribuição de granéis líquidos combustíveis e Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, região vinculada ao Porto de Belém/PA, e Porto de Vila do Conde/PA. Nesse momento, investiga-se a fidedignidade das informações e metodologias utilizadas pelo Poder Concedente no que tange ao Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) que embasará a licitação.

258. Considerando critérios de risco, materialidade e relevância, bem como a similaridade de porte, vocação e metodologias utilizadas, retirou-se do escopo desta instrução os terminais BEL02A, BEL02B e BEL04, na medida em que a análise dos estudos dos empreendimentos BEL08, BEL09 e VDC12 abarca a maior parte das premissas do EVTEA em relação aos outros três arrendamentos.

259. No exame dos procedimentos realizados pelo Poder Concedente na audiência pública, verificou-se que todos os documentos concernentes ao EVTEA foram colocados à disposição da população, sendo as contribuições individualmente respondidas e o relatório de análise incluído no *site* da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Chamou a atenção, todavia, a existência de documento encaminhado a esta Corte detalhando alterações promovidas na modelagem, em virtude das contribuições, em que não era possível identificar o órgão ou agente público ou privado que o elaborou, nem a data em que foi elaborado. Considerando que essa irregularidade já havia sido constatada no item 9.4 do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário e que se trata de apenas um documento na vasta quantidade de informações enviadas, entendeu-se suficiente propor a ciência do fato ao Poder Concedente.

260. No caso da viabilidade técnica, observou-se a razoabilidade das metodologias para definir a movimentação mínima contratual, parâmetro de eficiência do arrendamento.

261. No caso dos preços de referência para a cesta de serviços adotados no fluxo de caixa para movimentação de combustíveis, de R$ 61,60/t, foi pesquisada uma amostra de doze terminais de combustíveis em Santos, Itaqui e Rio Grande, de acordo com os preços divulgados em Portaria da Agência Nacional do Petróleo e dos Biocombustíveis (ANP). Para o GLP, adotou-se a premissa de tarifa teto (*price cap*), no valor de R$ 110,93/t, com base no preço praticado pela atual operadora do BEL09, a Transpetro. Ressalte-se que para alcançar o preço final adotado na modelagem foi aplicado um desconto linear de 20% nos preços de pesquisa, com o intuito de simular o poder de barganha das empresas desse segmento, o que foi considerado razoável.

262. O estudo de demanda baseou-se em dados públicos oficiais de instrumentos de planejamento do Governo, tais como a versão mais atual do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) e do Plano Mestre do Complexo Portuário de Belém/PA e Vila do Conde/PA, para compor o cenário potencial de demanda macro e micro.

263. Sobre as estimativas de investimentos, foram investigadas quatro rubricas: (i) aquisição dos tanques de aço para armazenagem dos granéis líquidos; (ii) aquisição dos dutos que farão as ligações internas e externas do terminal; (iii) indenização de três esferas de armazenagem de GLP existentes para a Transpetro, atual operadora do BEL09, caso o vencedor da licitação não seja o atual operador; e (iv) aquisição de uma quarta esfera de GLP no ano de 2028. Embora as duas últimas rubricas sejam relevantes apenas ao BEL09, os dois primeiros itens possuem materialidade significativa em todos os terminais (chegando a 90% no BEL04).

264. Para tanques e dutos, os custos unitários foram retirados de fontes oficiais, tal qual o Sistema de Custos Portuários (Sicport), alimentado pela Antaq, bem como de pesquisas de mercado elaboradas por consultoria contratada pelo Poder Público. Diante do cenário competitivo que se desenha para os terminais com vocação para movimentação de combustíveis, entendeu-se suficiente as pesquisas empreendidas.

265. No caso das esferas de GLP, identificou-se que o preço da nova foi parametrizado pelo Sicport, que se baseou em cotação única obtida em pesquisa realizada pelo LabTrans/UFSC em 2013. Para as esferas existentes, utilizou-se o valor informado pela Petrobras em suas demonstrações contábeis. Verificou-se que a alta especificidade dos itens impediu o Poder Público de obter dados mais robustos para precificar com precisão tais rubricas. Observou-se, contudo, fatos que mitigaram o risco para a licitação de imprecisão nesses valores, sugerindo que o prosseguimento da licitação apresenta custo-benefício melhor que o retardo do procedimento para a realização novas pesquisas.

266. Em face do exposto, dentro do escopo de auditoria delimitado, considerando a análise depreendida e as informações apresentadas pelo Poder Concedente, não foram observados elementos que obstem o prosseguimento dos certames dos terminais BEL08, BEL09 e VDC12. Em virtude do exposto na seção de delimitação do escopo do presente relatório, é pertinente concluir também que não se observam razões para obstar a continuação dos certames referentes aos empreendimentos BEL02A, BEL02B e BEL04, desde que mantidas as premissas analisadas na presente instrução.

267. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) nos processos de fiscalização do TCU tem seus critérios de registro disciplinados pela Portaria-TCU 222/2003. Estabelecendo a forma de cálculo do valor dos contratos de concessão para prestação de serviços públicos, jurisprudência deste Tribunal prevê que o VRF corresponde, em casos como o presente, à receita bruta estimada pelo prazo de arrendamentos.

268. No âmbito deste processo, entende-se que o VRF corresponde ao somatório das receitas dos seis terminais a serem licitados pelo Poder Público, o que totaliza o montante de
R$ 3.227.351.000,00 em valores correntes.

269. A sistemática de identificação, avaliação e registro dos benefícios das ações de controle externo foi instituída pela Portaria TCU 82/2012 e regulamentada pela Portaria Segecex 10/2012. O benefício auferido é do

tipo ‘proposta de benefício potencial’ (Portaria Segecex 10/2012, art. 1º, inciso VI), pois é esperado em função de ‘proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, mas ainda não apreciada pelo Tribunal’.

270. Ainda de acordo com o anexo da Portaria-Segecex 10/2012, foram alcançadas o ‘incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo’ e o ‘incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas’.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

271. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

I) comunicar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), à Empresa de Planejamento e Logística (EPL), à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (SPPI) e à Companhia Docas do Pará (CDP) que, dentro do escopo delimitado na presente análise de 1º estágio de fiscalização regulamentada pela IN-TCU 27/1998, não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório dos terminais portuários denominados BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, localizados no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, vinculado ao Porto de Belém/PA, e VDC12, a ser estabelecido no Porto de Vila do Conde/PA, destinados à movimentação de granéis líquidos, especialmente combustíveis, e Gás Liquefeito de Petróleo (GLP);

II) dar ciência ao MTPA e à Antaq, nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, de que o envio de documentos que não permitam a identificação do órgão/empresa responsável por sua elaboração e a data de sua produção afronta o item 9.4 do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário (parágrafo 88);

III) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao MTPA, à Antaq, à EPL, à CDP e à SPPI, informando-os que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser obtidos por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos; e

IV) restituir os autos à SeinfraPortoFerrovia para que prossiga no acompanhamento do processo de licitação.”

É o relatório.

VOTO

Em exame desestatização, por meio de arrendamento portuário, de seis terminais voltados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos (combustíveis) e gás liquefeito de petróleo (GLP), sendo cinco localizados no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, intitulados BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, e um, VDC12, localizado no Porto Organizado de Vila do Conde/PA.

2. Preliminarmente, esclareço que esses arrendamentos integram o Bloco 1 do Plano de Investimentos em Logística - PIL-Portos, o qual já foi reformulado após deliberações deste Tribunal, especialmente quanto à redefinição de áreas e instalações integrantes desse bloco, com divisão em duas “fases” e alteração do critério de julgamento das propostas, de “maior capacidade de movimentação” para “maior valor de outorga”.

3. Considerando que foram utilizados os estudos originais desenvolvidos pela Estruturadora Brasileira de Projetos - EBP, nos termos da Portaria 38/2013 da antiga Secretaria Especial de Portos da Presidência da República - SEP/PR, e em razão da conexão deste feito com o TC 029.083/2013-3, que se encontra em aberto, coube a mim a relatoria dos presentes autos.

4. A Empresa de Planejamento e Logística - EPL atualizou e revisou os estudos técnicos desses arrendamentos. Inicialmente, estava previsto que o licitante vencedor exploraria a área situada no terminal de Miramar/PA pelo período de 5 anos, prazo em que ficaria obrigado a realizar investimentos necessários para o deslocamento de suas atividades para outro terminal já atrelado ao objeto da licitação, localizado no Porto de Vila do Conde/PA (BEL02 e VDC25, BEL04 e VDC26, BEL08 e VDC27).

5. Entretanto, ao verificar que esse modelo demandaria investimentos significativos, com majoração de custos logísticos da cadeia de distribuição de combustíveis, o Poder Público decidiu

manter os arrendamentos em Miramar/PA e abrir para a implantação de novos terminais em Vila do Conde/PA, a fim de fomentar a competição.

6. Assim, será licitado apenas o VDC12, no sentido de testar o interesse do setor privado na referida área *greenfield*. Decidiu-se também dividir o arrendamento BEL02 em dois: BEL02A e BEL02B.

7. Importante ressaltar também que havia no estudo original a premissa de que os arrendatários de Miramar/PA realizariam, de maneira compartilhada, a dragagem do porto. Após contribuições da Audiência Pública - Antaq 1/2018, perceberam-se as dificuldades de gestão compartilhada de serviços de dragagem, e restaram previstas apenas obras de reforço do píer a cargo do arrendatário do BEL09. O píer continuará público, e o arrendatário não terá qualquer preferência no uso da estrutura em decorrência desse encargo.

8. Toda a documentação relativa aos seis empreendimentos foi encaminhada ao TCU. Ao se compulsar critérios de risco, materialidade e relevância que norteiam a atuação desta Casa, a unidade instrutora optou por realizar exame em escopo reduzido dos terminais BEL08, BEL09 e VDC12, excluindo-se os arrendamentos BEL02A, BEL02B e BEL04 da amostra.

9. Reforçaram esta escolha: i) a existência de pelo menos um terminal de cada região portuária (Miramar/PA e Vila do Conde/PA); ii) o fato de BEL09 possuir papel fundamental na cadeia de GLP, já que é o único terminal operacional capaz de receber o referido gás pela via marítima, devendo após repassá-lo para outros quatro terminais não operacionais, que farão o envase e sua distribuição; iii) dos quatro terminais restantes (BEL02A, BEL02B, BEL04 e BEL08), todos voltados para movimentação de combustíveis, o BEL08 apresenta o maior porte operacional e atenderá à maior demanda, além de possuir o maior terreno e o maior nível de investimentos.

10. BEL02A, BEL02B, BEL04 e BEL08 são terminais bastante semelhantes em termos de vocação e, por estarem no mesmo complexo portuário, possuem igual estudo de demanda e pesquisa de preços referenciais, como também são coincidentes em grande parte da metodologia relacionada à viabilidade técnica (giro do estoque e a Movimentação Mínima Exigida - MME); este último um relevante parâmetro de eficiência contratual.

11. Quanto aos investimentos previstos, a metodologia para definir os custos unitários das rubricas “tanques de aço” e “linhas de dutos” é a mesma para todos os terminais: no BEL08 representa em torno de 74% do *Capital Expenditure* - Capex; 62% no BEL02A; 52% no BEL02B; e 91% no BEL04.

12. A curva ABC dos seis terminais indica a relevância das mesmas rubricas de despesas operacionais (*Operational Expenditure* - Opex): (i) F01 - mão de obra fixa, (ii) V03 - pagamento para autoridades portuárias (gasto com tarifas portuárias); e (iii) F04 - Geral e Admin. (compilação de despesas de custeio, tais como seguros, limpeza, contabilidade, entre outros). Juntas, representam cerca de 78% do gasto total de cada terminal, em média.

13. Na presente análise, levou-se em conta que as metodologias para estimativas de despesas operacionais foram amplamente discutidas no âmbito do TC 029.083/2013-3 para o Bloco 1 e em diversos processos recentes de acompanhamento de arrendamentos portuários, em especial nos recentes Acórdãos 122, 123, 124, 2.261 e 2.436/2018, todos do Plenário.

14. A metodologia para apuração do índice Custo Médio Ponderado do Capital ou *Weighted Average Capital Cost* - WACC, exposta na Nota Técnica Conjunta 52/2017/STN/SEAE/MF, de 23/11/2017, também foi analisada anteriormente por esta Corte e não foi alterada, mantendo-se a taxa de 8,03%.

15. Quanto aos itens tributação e depreciação, cujas metodologias decorrem de normas governamentais, as planilhas financeiras elaboradas pela EBP para o Bloco 1, e agora atualizadas pela EPL, já foram comprovadas nos TCs 029.083/2013-3, 021.243/2017-4 e 021.244/2017-0.

16. O Terminal Petroquímico de Miramar/PA é administrado pela Companhia Docas do Pará - CDP, está localizado na margem direita da Baía de Guajará, formada pelo encontro da foz dos rios

Acará e Guamá, a 5 km do Porto de Belém/PA, e é especializado em derivados de petróleo, álcool hidratado, soda cáustica, GLP e demais granéis líquidos inflamáveis.

17. Abrange área territorial de 870.270,75 m² e se divide em dois setores, sendo um primário, onde se encontram instalados os píeres, rampa e prédios administrativos da CDP, e outro secundário (retroporto), que abarca diversas companhias distribuidoras de combustíveis abastecidas por meio de tubovias que se originam nos píeres e se interligam posteriormente.

18. Conforme o art. 2º, inciso I, da Lei 12.815/2013, possui estrutura de porto organizado, apesar de ser conhecido como terminal. É composto por dois píeres, com capacidade para receber navios de até 185m em um deles e até 210m no outro.

19. O acesso rodoviário ao terminal se dá pela BR-316 e pela BR-010, que chegam até o Porto de Belém/PA. Após, esses trechos são conectados às rodovias PA-150, PA-483 e PA-151 por meio de uma alça viária. O acesso marítimo se desenvolve a partir da Barra do Rio Pará até Mosqueiro, passando pelo Terminal Portuário de Outeiro/PA, chegando até Belém.

20. BEL08, com área de aproximadamente 54.450m², e BEL09, com área de 43.364 m², desenvolveram atividades de recepção, armazenagem e distribuição de granéis líquidos, especialmente combustíveis, com destaque para diesel, gasolina, óleo combustível e querosene, estimando-se também volumes de etanol e biodiesel pelo modal rodoviário.

21. Importante mencionar que BEL09 tem importante papel na cadeia de GLP porque recebe este produto das embarcações e repassa via tubulações para quatro terminais dentro de Miramar/PA, intitulados BEL05, BEL06, BEL11 e MIR01, que realizam a atividade industrial de envase do gás. Estes últimos terminais são caracterizados como não operacionais pois não realizam atividades portuárias de movimentação e armazenagem.

22. Por sua vez, o Porto Organizado de Vila do Conde está localizado no município de Barcarena/PA, próximo à Vila de Murucupi, em frente à Baía de Marajó, formada pela confluência de diversos rios, com destaque para o Tocantins, o Guamá, o Moju e o Acará. O porto se situa à margem direita do Rio Pará e dispõe de aproximadamente 2.401m de cais, divididos em 10 berços e dois pontos de atracação, todos de uso público.

23. O primeiro ponto de atracação, terminal de múltiplo uso, possui cais de acostagem, composto de oito berços, utilizados para movimentação de granéis sólidos, carga geral e contêineres, ligados ao continente por ponte de acesso de 378m de comprimento e 10,3m de largura.

24. O segundo, terminal de granéis líquidos, conta com dois berços, nos quais tem destaque a movimentação de soda cáustica e combustíveis, ligados ao continente por ponte metálica de 1.309m de extensão, com dois pavimentos, visando a separar o trânsito de dutos e veículos.

25. O acesso rodoviário ocorre da mesma forma em relação ao Terminal de Miramar, com alça viária conectando as BRs 316 e 010 às rodovias PA-150, PA-483 e PA-151. Os acessos hidroviários ocorrem pela Bacias Amazônica e Tocantins-Araguaia, com destaque para as hidrovias do Rio Solimões-Amazonas, Madeira, Tapajós, Xingu e do próprio Tocantins. O acesso marítimo parte de Barra do Rio Pará até Mosqueira e daquele local até Barcarena.

26. O terminal VDC12 desenvolverá atividades de recepção, armazenagem e expedição de granéis líquidos, de forma semelhante ao especificado para os terminais de Miramar/PA. Trata-se de área *greenfield*, não possuindo estruturas de armazenagem para granéis líquidos, de forma que o arrendatário deverá investir na implantação de todas as estruturas necessárias às operações.

27. Na tabela a seguir, apresentam-se os dados gerais sobre os empreendimentos BEL08, BEL09 e VDC12:

Terminal	BEL08	BEL09	VDC12
Área (m²)	51.450	43.364	47.000
Produto	Combustíveis	GLP e Combustíveis	Combustíveis
Período do contrato (anos)	20	20	25

Período de construção (anos)	3	2	4
WACC (%)	8,03	8,03	8,03
Receita total (kR$)	523.185	935.530	807.574
Investimento total (kR$)	89.662	128.887	126.292
Despesa total (kR$)	195.062	250.339	284.839
Pagamento variável (R$/ton)	4,58	20,85	2,94
Pagamento fixo anual (kR$)	642,77	4.094,06	480,53
Pagamento total (kR$)	48.428,80	286.634,44	47.401,86
Movimentação total (kton)	8.493	10.163	13.110
Preço público (R$/ton)	61,60	110,93 (GLP) e 61,60	61,60
Fluxo de caixa total (kR$)	100.112	113.147	198.795
VPL (kR$)	19.700,80	124.709,06	16.574,73

28. Conforme edital de licitação, o objeto do leilão é arrendamento de área e infraestrutura públicas localizadas no Porto de Belém (para BEL08 e BEL09) e no Porto de Vila do Conde (para VDC12), no estado do Pará, para realização de operações de desembarque (desembarque, movimentação interna, armazenagem e expedição) e de embarque (recepção, armazenagem, movimentação interna e embarque) de granéis líquidos combustíveis. No caso do BEL09, o objeto adiciona a movimentação de GLP.

29. Ao indicar as exigências para participar dos leilões, o edital estabeleceu que as garantias das propostas serão no valor de R$ 5.231.850,00 para BEL08, R$ 9.355.300,00 para BEL09 e R$ 8.075.740,00 para VDC12, o que corresponde a 1% do valor das receitas brutas estimadas, que é o valor do contrato; 25% do valor de outorga devem ser pagos previamente à celebração do contrato, e o restante, divido em 5 parcelas anuais.

30. Para garantir a existência de ambiente concorrencial saudável com pelo menos três operadores disputando o mercado, o edital estabeleceu que a mesma proponente apenas pode ser declarada vencedora em até dois leilões para terminais em Miramar/PA (BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL04, BEL08 e BEL09).

31. A minuta do contrato estabeleceu que o prazo do termo é de 20 anos para BEL08 e BEL09 e 25 para VDC12, prorrogável por sucessivas vezes, a exclusivo critério do poder concedente, até o limite máximo de 70 anos, incluído o prazo de vigência original e todas as suas prorrogações, e condicionado ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e cumprimento de parâmetros de arrendamento.

32. Definiu, ainda, parâmetros de quantitativos mínimos de movimentação anual de granéis líquidos combustíveis para os três terminais e de GLP para BEL09. O terminal BEL08 e o VDC12 operarão em regime de liberdade de preços, observada a prerrogativa da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq de coibir eventual abuso econômico contra os usuários.

33. Para o BEL09, o contrato afirmou que a arrendatária pode cobrar preço livre, embora a cláusula 10.1.1 mencione que o valor de R$ 110,93 por tonelada para movimentação de GLP equivale à tarifa de serviço e se constitui em valor máximo a ser cobrado dos usuários envasadores. Dessa forma, observa-se para o empreendimento regime de liberdade de preços para movimentação de combustíveis e *price cap* para o gás.

34. O capital social mínimo deve ser de R$ 17.932.400,00 para o BEL08, R$ 25.777.400,00 para o BEL09 e R$ 126.292.000,00 para o VDC12, equivalente a 20% do investimento total, a ser completamente subscrito e integralizado.

35. Na audiência pública realizada pelo Poder Concedente, verificou-se que todos os documentos dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental - EVTEA que embasaram a futura licitação foram colocados à disposição da população, sendo as contribuições individualmente respondidas e o relatório de análise incluído no site da Antaq.

36. Duas questões sensíveis foram apontadas pelos participantes da audiência, as quais foram prontamente encaminhadas pelo Poder Público. A primeira se referiu à operação e manutenção dos dutos no trecho entre os píeres até o intitulado "Ponto B", local do Terminal de Miramar/PA, a partir de onde as tubulações que chegam dos píeres se conectam a todas as áreas arrendadas.

37. Como solução, "a minuta contratual consignará que os arrendatários terão direito de acesso ao Ponto B. Quanto aos dutos que ligam o Ponto B ao píer, eles são públicos e serão mantidos e operados pela Autoridade Portuária, por meio da cobrança de tarifas públicas. No caso de operação indireta por meio de entes privados, serão observadas as normas de autorização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Os contratos terão cláusula, ainda, prevendo que os arrendatários poderão realizar, isoladamente ou em conjunto, os investimentos necessários para possibilitar conexão direta da área arrendada com o píer. Nesse caso, os dutos passarão a integrar os ativos do arrendamento, podendo ser objeto de reequilíbrio econômico-financeiro posterior, a critério da arrendatária, que será a responsável por mantê-los".

38. A segunda questão se relacionou à reversibilidade dos bens. A premissa dos estudos é verificar os contratos de transição assinados com os atuais operadores do Terminal de Miramar/PA de forma a identificar quais bens são reversíveis. Tal questão não se aplica ao VDC12, por se tratar de terminal *greenfield*.

39. O Termo de Vistoria de Bens (peças 44 - BEL02, 45 - BEL04, 14 - BEL08 e 25 - BEL09) oficializou referido procedimento de verificação. Analisou-se, também, a possibilidade de desabastecimento da região para caracterizar a existência de bens não reversíveis, que deveriam necessariamente ser mantidos por ser considerados essenciais à operação e que não poderiam ser substituídos por novos sem causar prejuízo significativo ao abastecimento da cadeia logística.

40. Assim, entendeu-se que apenas as esferas metálicas de armazenagem de GLP do BEL09 e alguns de seus acessórios se enquadravam no conceito, na medida em que o referido terminal é o único na região que realiza a atividade de recebimento portuário do referido gás. O estudo previu, então, que o futuro arrendatário, caso seja diferente do atual operador, a Transpetro, deve indenizar essas estruturas, e o Poder Público definiu previamente o valor desse ressarcimento.

41. Quanto à movimentação de combustíveis, "a premissa do estudo é a de que ativos essenciais à operação, tais como tanques e tubulações, quando não reversíveis, podem ser livremente dispostos pelo arrendatário, portanto não são considerados na modelagem, prevendo-se no Capex o custo de ativos novos a serem implantados". Ressalta-se não haver impedimentos para eventual negociação entre privados (antigo e novo arrendatário), sem ingerência do Poder Público, para aquisição dos bens instalados. Estão nesta situação o BEL08, operado pela Petrobras Distribuidora, e o BEL09, atualmente sob gestão da Transpetro.

42. Importante registrar que foi encaminhado documento a este Tribunal, com detalhamento das alterações oriundas das contribuições da audiência pública promovidas na modelagem dos arrendamentos, no qual não se identificou o órgão ou o agente público ou privado que o elaborou, nem a data em que foi elaborado, conforme determinação do subitem 9.4 do Acórdão 3.661/2013-Plenário. Considerando que essa impropriedade já havia sido constatada e, por se tratar de apenas um documento na vasta quantidade de informações enviadas, a unidade instrutiva propôs dar ciência do fato ao Poder Concedente, o que conta com minha anuência.

43. Ao analisar os procedimentos e a esclarecimentos concernentes à audiência pública, a SeinfraPortoFerrovia concluiu que não foram encontradas impropriedades que desaconselhem o regular trâmite do presente processo licitatório.

44. No caso da viabilidade técnica, observou-se a razoabilidade das metodologias para definir a movimentação mínima contratual, parâmetro de eficiência do arrendamento.

45. No que se refere aos preços de referência para a cesta de serviços adotados no fluxo de caixa para movimentação de combustíveis, de R$ 61,60/t, a unidade técnica os considerou razoável porque foi utilizada amostra de doze terminais de combustíveis em Santos, Itaqui e Rio Grande, de acordo com os preços divulgados em portaria da Agência Nacional do Petróleo e dos Biocombustíveis - ANP.

46. Quanto ao preço para GLP, a premissa é de tarifa teto (*price cap*), no valor de R$ 110,93/t, com base no preço praticado pela atual operadora do BEL09, a Transpetro. Para alcançar o preço final adotado na modelagem foi aplicado desconto linear de 20% nos preços de pesquisa, com o intuito de simular o poder de barganha das empresas do segmento.

47. Fundamentaram o estudo de demanda os dados públicos oficiais de planejamento do Governo, a exemplo da versão atual do Plano Nacional de Logística Portuária - PNLP e do Plano Mestre do Complexo Portuário de Belém/PA e Vila do Conde/PA, os quais compuseram o cenário potencial de demanda macro e micro.

48. As estimativas de investimento foram avaliadas sob quatro aspectos: "(i) aquisição dos tanques de aço para armazenagem dos granéis líquidos; (ii) aquisição dos dutos que farão as ligações internas e externas do terminal; (iii) indenização de três esferas de armazenagem de GLP existentes para a Transpetro, atual operadora do BEL09, caso o vencedor da licitação não seja o atual operador; e, (iv) aquisição de uma quarta esfera de GLP no ano de 2028. Embora as duas últimas rubricas sejam relevantes apenas ao BEL09, os dois primeiros itens possuem materialidade significativa em todos os terminais (chegando a 90% no BEL04)".

49. Os custos unitários de tanques e dutos resultaram de fontes oficiais, como o Sistema de Custos Portuários - Sicport, alimentado pela Antaq, bem como de pesquisas de mercado elaboradas por consultoria contratada pelo Poder Público. A unidade instrutiva entendeu pertinentes as pesquisas realizadas.

50. Quanto às esferas de GLP, para o preço da nova esfera se utilizou o Sicport, no qual constava cotação única obtida em pesquisa realizada pelo LabTrans/UFSC em 2013. Para as esferas existentes, buscou-se o valor informado pela Petrobras em suas demonstrações contábeis, que seguem as regras da Comissão de Valores Mobiliários e da B3 (antiga BM&FBovespa no Brasil), com critérios de governança e transparência compatíveis com os padrões internacionais.

51. Importante ressaltar que, das 70 contribuições específicas encaminhadas por ocasião da audiência pública apenas para o BEL09, nenhuma se exsurgiu em relação aos custos unitários de esferas de GLP, o que pode ser considerado indício de que os preços não estariam, do ponto de vista da iniciativa privada, sensivelmente superestimados.

52. Em conclusão, a SeinfraPortoFerrovia aduziu que, dentro do escopo de auditoria delimitado, considerando a análise depreendida e as informações apresentadas pelo Poder Concedente, não foram observados elementos que possam obstar o prosseguimento dos certames dos terminais BEL08, BEL09 e VDC12. E, ainda, com base nos fundamentos de delimitação do escopo do presente acompanhamento, é pertinente concluir que não se observaram razões para obstar a continuação dos certames referentes aos empreendimentos BEL02A, BEL02B e BEL04, desde que mantidas as premissas analisadas por este Tribunal.

53. No mérito, acompanho toda a análise empreendida pela secretaria especializada, transcrita no relatório que precede este voto, acerca da não existência de óbices para seguimento das licitações, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

54. Considerando os exames empreendidos e os aperfeiçoamentos adotados pelo Poder Concedente a partir da atuação do Tribunal e da audiência pública realizada, também é desnecessário expedir determinações quanto ao objeto deste acompanhamento.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2732/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.724/2018-3
2. Grupo I – Classe VII – Desestatização.
3. Responsáveis: Valter Casimiro Silveira (CPF 564.286.341-04) e Mário Póvia (CPF 052.473.918-88).
4. Unidades: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA e Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária - SeinfraPortoFerrovia.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do primeiro estágio de desestatização de seis terminais voltados para movimentação e armazenagem de granéis líquidos (combustíveis) e gás liquefeito de petróleo - GLP, sendo cinco localizados no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, intitulados BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, e um, VDC12, localizado no Porto Organizado de Vila do Conde/PA.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 1º, inciso XV, e 258, inciso II, ambos do Regimento Interno, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. comunicar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Empresa de Planejamento e Logística, à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e à Companhia Docas do Pará que, dentro do escopo delimitado na presente análise do 1º estágio de fiscalização, regulamentada pela IN-TCU 27/1998, não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório dos terminais portuários denominados BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, localizados no Terminal Petroquímico de Miramar/PA, vinculado ao Porto de Belém/PA, e VDC12, a ser estabelecido no Porto Organizado de Vila do Conde/PA, destinados à movimentação de granéis líquidos, especialmente combustíveis, e gás liquefeito de petróleo;

9.2. dar ciência ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, de que o envio de documentos que não permitam a identificação do órgão ou empresa responsável por sua elaboração e da data de sua produção afronta o subitem 9.4 do Acórdão 3.661/2013-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Empresa de Planejamento e Logística, à Companhia Docas do Pará e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República;

9.4. restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária para que prossiga com o acompanhamento do processo de licitação.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2732-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 011.223/2014-6.
Natureza: Auditoria Operacional.
Órgão: Ministério de Minas e Energia (MME).
Responsável: Edison Lobão (CPF 000.141.251-53).
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. IMPACTO DA MEDIDA PROVISÓRIA 579/2012 – CONVERTIDA NA LEI 12.783/2013 – NA CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO - CDE E NO SISTEMA ELÉTRICO BRASILEIRO. AUDIÊNCIA DO MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA DETERMINADA EM ASSENTADA ANTERIOR. APRESENTAÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ACOLHIMENTO. CIÊNCIA AO INTERESSADO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) (peça 189), a seguir transcrita com os ajustes pertinentes, que teve a anuência do corpo diretivo da unidade técnica.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se da análise das razões de justificativa apresentadas pelo então Ministro de Minas e Energia, Sr. Edison Lobão, em resposta à audiência determinada no item 9.1 do Acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário (peça 127, p. 1), nos termos a seguir transcritos:

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

9.1. determinar a audiência **do Sr. Edison Lobão, Ministro de Minas e Energia**, com fundamento no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992 e no inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU, a fim de que **apresente**, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência, suas **razões de justificativa em relação ao cancelamento do leilão de energia existente, em 28/11/2012, por meio da Portaria MME 599/2012, previamente à assinatura dos contratos de renovação das concessões, que ocorreu em 4/12/2012, portanto, antes de saber o real montante de energia disponível em cotas oriundas da MP 579/2012, procedimento que feriu o art. 3º da Lei 10.848/2004, c/c os arts. 2º e 3º do Decreto 5.164/2004**. (Grifo do Original).

HISTÓRICO

2. Conforme tratado no TC 028.862/2010-4, no TC 033.929/2012-2 e no TC 001.843/2013-3, por meio da Medida Provisória (MP) 579, de 11/9/2012, foi autorizada a renovação antecipada, em até cinco anos, de concessões do setor elétrico com vencimento entre 2015 e 2017, com o intuito de "permitir a antecipação da captura do benefício da amortização dos investimentos em favor dos consumidores finais" (peça 44, p. 2).

3. Para a efetiva renovação dessas concessões, que representavam 20% de todo o parque gerador, 67% do sistema de transmissão e 35% da distribuição de energia elétrica, foram estabelecidas condições, entre elas um novo regime para a comercialização da energia elétrica por parte dos geradores, conhecido por regime de cotas.

4. Paralelamente, contratos de comercialização de energia elétrica no ambiente regulado (CCEAR) venceriam em 31/12/2012. Esses contratos, que representavam 11.395 Megawatts médios (MWmed), eram provenientes dos chamados leilões de energia existente (peça 39, p. 2) e, em grande parte, advinham dessas concessionárias cujos contratos de concessão poderiam ser renovados antecipadamente. Após o termo final desses CCEARs, a energia a eles relativa seria ofertada em leilão de energia existente previsto para novembro de 2012, conforme Portaria MME 305, de 19/12/2006 (peça 62), ou liquidada no mercado de curto prazo.

5. Atente-se para a distinção entre as datas de expiração dos CCEARs e dos contratos de concessão em tela: enquanto os primeiros terminariam em 31/12/2012, os segundos venceriam de 2015 até 2017.

6. Pela Portaria MME 599, de 28/11/2012 (peça 63), foi cancelado o leilão de energia existente previsto para novembro de 2012, sem que se soubesse ainda a efetiva quantidade de energia que estaria disponível no regime de cotas.

7. Porém, a adesão à proposta de antecipar a renovação das concessões foi parcial. A Companhia Energética de São Paulo (Cesp), a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e a Companhia Paranaense de Energia (Copel) a recusaram e optaram por aguardar a concessão expirar, entre 2015 e 2017. Em função disso, verificou-se, em 4/12/2012, que o volume total de energia disponível no regime de cotas foi inferior ao volume descontratado a partir do término dos contratos CCEARs de energia existente em dezembro de 2012.

8. Para repor a energia descontratada, as distribuidoras foram obrigadas a recorrer ao mercado de curto prazo, sujeito ao Preço de Liquidação de Diferença (PLD) – sensível à quantidade de água nos reservatórios. Como o regime hidrológico estava desfavorável, o PLD estava alto.

9. Essa situação, em que as distribuidoras, sem culpa delas, ficaram sem contrato de comercialização para cobrir a totalidade de sua carga é denominada "exposição involuntária". Nessa circunstância, a Aneel permite que o preço elevado do PLD seja repassado para a tarifa, onerando, dessa forma, o consumidor final.

10. Assim, o motivo da audiência em tela, conforme anotado nos itens 93 a 111 do relatório de auditoria (peça 124) e nos itens 15 a 21 do Voto do Ministro Relator (peça 128), foi o fato de o responsável ter cancelado, pela Portaria MME 599, de 28/11/2012 (peça 63), o leilão de energia existente previsto para novembro de 2012, sem saber o montante de energia elétrica que estaria efetivamente disponível no regime de cotas, o que culminou com a exposição involuntária das distribuidoras.

EXAME TÉCNICO

11. Regularmente notificado pelo Aviso 1.112-GP/TCU, de 13/10/2014 (peça 139), o responsável pediu prorrogação de prazo (peça 144). Deferido o adiamento, por trinta dias, contados da notificação, nos termos do Despacho de 29/10/2014 (peça 150), procedeu-se à devida comunicação pelo Aviso 1.207-GP/TCU, de 30/10/2014 (peça 151).

12. Por fim, o então Ministro de Minas e Energia, Sr. Edison Lobão, apresentou suas razões de justificativa por meio do Aviso 260/2014/GM-MME, de 25/11/2014, recebido em 27/11/2014 (peça 154, p. 1-4), este, por sua vez, erigido sobre relatório produzido por técnicos do MME e subscrito pelo Secretário-Executivo daquele Ministério (peça 154, p. 5-24).

13. Preliminarmente, deve-se destacar a ausência de prejuízo à defesa do responsável pelo erro material consistente na indicação equivocada do Decreto 5.164/2004 ao final do item 9.1 do Acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário, reproduzida no instrumento que consubstanciou a comunicação da audiência.

14. Como não houve impugnação desse detalhe nas razões de justificativa, nas quais, ao contrário, há várias referências ao Decreto 5.163/2004, conclui-se que o responsável identificou corretamente a norma apresentada como infringida e manifestou-se frente à precisa imputação. Nessas circunstâncias, não se mostra necessária a repetição da comunicação da audiência, conforme disposto nos arts. 171 e 172 do Regimento Interno do TCU (RITCU), que encontram paralelo nos arts. 244, **caput**; 249, § 1º; e 250, **caput** e parágrafo único, do Código de Processo Civil (CPC) ainda em vigor.

15. Quanto ao mérito, nota-se que as razões de justificativa têm, basicamente, duas vertentes. Na primeira, o responsável busca justificar o porquê da não realização, ainda em 2012, do leilão de energia existente, sob as alegações de sobrecontratação dos distribuidores, expectativa de suficiente oferta de energia no regime de cotas e de falta de tempo hábil para a realização do leilão à época. Na segunda, assevera que o cancelamento do leilão não caracterizou irregularidade decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, argumentando que a medida situou-se no campo da discricionariedade, foi amparada em pareceres técnicos, foram adotadas ações mitigadoras dos efeitos da descontratação e a ausência de geradores interessados no leilão posteriormente realizado confirmou o acerto da medida questionada.

16. A seguir, cada uma das vertentes está analisada. Encontra-se no Anexo I a matriz de responsabilização.

I. Não realização do leilão de energia existente

I.1 Argumentos apresentados pelo Sr. Edison Lobão

17. De acordo com o responsável, havia sobrecontratação das distribuidoras em 2012, de modo que os seus CCEARs superavam as necessidades de energia elétrica para atendimento de seus mercados, implicando sobrecusto ao consumidor final (peça 154, p. 1-2).

18. Assevera que os órgãos que compõem o processo decisório de contratação no ambiente regulado, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

(CCEE), além da Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica (Abradee), atestaram essa sobrecontratação (peça 154, p. 2).

19. Afirma que, com o advento da Medida Provisória 579/2012, foi solicitada a prorrogação de concessões de usinas hidrelétricas que totalizava um lastro de cerca de 11.395 MWmed, cuja energia seria suficiente para atender à necessidade das distribuidoras em 2013 (peça 154, p. 2).

20. Segundo o gestor, não podia adiar a decisão até a celebração dos contratos de prorrogação das concessões, pois, para realização do certame, era necessário um prazo mínimo de um mês para sua organização. Alega, portanto, que não havia tempo hábil para realizar o certame (peça 154, p. 2).

I.2 Análise

21. O argumento de sobrecontratação deve ser analisado **vis-a-vis** os documentos provenientes da Aneel (peça 154, p. 36-62, 77-111, 120-131, 133-141 e 146-151), da Abradee (peça 154, p. 63-76, 156-161, 166-187), da CCEE (peça 154, p. 112-117 e p. 187-189) e anexados à peça com as razões de justificativa.

22. As manifestações da Aneel às p. 36-62 e 77-111 da peça 154 e da Abradee às p. 63-76 da peça 154 são relativas a uma audiência pública realizada em 2011, que tratava da relação entre os atrasos na entrada em operação das usinas do grupo Bertin e a sobrecontratação das distribuidoras à época. Nota-se que essa audiência foi muito anterior à renovação das concessões.

23. Os outros documentos da Aneel (peça 154, p. 120-131, 133-141 e 146-151) são antecedentes à renovação das concessões, mas tratam, basicamente, da concepção do regime de cotas e de informações sobre os montantes de reposição, sem adentrar em alegações de sobrecontratação das distribuidoras.

24. As correspondências e as apresentações da Abradee às p. 156-161 e 166-187 da peça 154 referem-se a tratativas junto ao MME sobre questões relacionadas a outros leilões (A-3 e A-5) e o impacto da MP 579/2012 sobre contratação de energia elétrica (p.e., instituição de mecanismo de cessão compulsória de CCEARs e repasse do risco hidrológico aos consumidores finais).

25. Em especial, a carta da Abradee à peça 154, p. 159-161, datada de 4/12/2012, trata da elevação, decorrente da MP 579/2012 e do cancelamento do leilão A-1 pela Portaria MME 599/2012, do risco de se transgredirem os limites de contratação.

26. Sobre o item acima, esclareça-se que, ao contrário das cotas, os contratos decorrentes dos leilões de energia existente podem ser reduzidos para compensar saídas de consumidores livres ou especiais ou outras variações de mercado (art. 29, inciso II, do Decreto 5.163/2004). Assim, a substituição de contratos de energia existente (com volumes flexíveis de contratação) por cotas (volumes rígidos de contratação) retirou das distribuidoras instrumento essencial de gerenciamento dos volumes contratados e, portanto, do risco de subcontraração ou de sobrecontratação.

27. Em face a tais preocupações, com a publicação do Decreto 7.945, de 7/3/2013 (nova redação para o art. 38 do Decreto 5.163/2004), foi elevado o limite de sobrecontratação (na verdade, o limite de repasse às tarifas da energia contratada) dos 3% então vigentes para 5%, de forma que as distribuidoras tivessem os mesmos riscos de subcontratação ou de sobrecontratação que existiam antes da edição da MP 579/2012.

28. Quanto ao posicionamento da CCEE, as considerações feitas em mensagem eletrônica (e-mail) de 2/3/2014 (peça 154, p. 112-117) não podem ser avaliadas sem contraponto àquela, posterior e mais específica, enviada ao MME em 1º/11/2012 (peça 154, p. 187-189). Nessa última, tratou-se de análise preliminar da CCEE acerca da realização ou não do leilão de energia existente e foram apresentados quatro elementos para serem considerados quanto à realização ou cancelamento do Leilão A-1. Como essa manifestação da CCEE foi decisiva para a tomada de decisão do MME, vale reproduzir trecho do referido documento (peça 154, p. 187):

- A análise global do Ambiente de Contratação Regulada (ACR) aponta para um cenário **de 101,14% de contratação em relação a carga para 2013** já considerando a saída das usinas MC2 do Leilão A-5 2008 com início de suprimento em 2013. Se considerarmos as usinas MC2 no portfólio de contratação, este número sobe para 105,0%;

- A declaração do [Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits] MCSD 4% se findou ontem (31/10/2012), observando em uma análise preliminar que as declarações de sobras totalizaram 147 MWmédios e de déficits somente 47 MWmédios;

- Os mecanismos do ACR, em especial o MCSD, seriam capazes de ajustar a sobrecontratação ou subcontratação das distribuidoras. Além disto, há o Leilão de Ajustes, observando que pelo Decreto 5.163/2004 é permitido contratar até 1% da carga do ano anterior (A Lei 10.848/2004 permite até 5%, se futuramente entenderem como necessário poderia se adequar o Decreto, dado que há cobertura na Lei);

- O comportamento da carga para o próximo ano ainda é incerto, algo que as Distribuidoras estão manifestando, o que tende a incentivá-las a revisarem para baixo. No nosso cenário consideramos a carga real janeiro - agosto/2012 e a previsão de crescimento de 1% para o período setembro-dezembro/2012. Para 2013 considerou-se um incremento de 1.100 MWm da Amazonas Energia e um crescimento linear de 4%. (Grifo do original).

29. Destaca-se que o MME, a partir da última manifestação da CCEE, trabalhava com dois cenários de sobrecontratação: em um, de 101%, haveria 517 MWmed a mais que a carga; no outro, de 105%, haveria 2.267 MWmed a mais que a carga (peça 154, p. 23).

30. Ocorre que o segundo cenário foi calculado contando com as usinas MC2 do grupo Bertin, que, à época, já estavam com atraso na entrada da operação de um ano e prestes a perderem a concessão.

31. Segundo a Aneel, o grupo Bertin sagrou-se vencedor de 6 usinas (1.056 MW) no Leilão A-3 de 2008 e 15 usinas (3.431 MW) no Leilão A-5 de 2008. Dessas usinas, 3 foram vendidas para outro grupo econômico e encontram-se em operação (gás natural). E, das 18 restantes, 12 foram revogadas pela Aneel por não demonstrarem viabilidade na implantação, e as outras 6, embora estejam com obras iniciadas, permanecem com cronogramas completamente atrasados, sendo que a Superintendência de Fiscalização da Geração recomendou a revogação de suas outorgas (peça 157).

32. Em suma, já anteriormente à época do cancelamento do leilão eram sabidamente remotas as chances de concretização do segundo cenário. Com efeito, nenhuma das usinas que continuam com o Grupo Bertin se encontra em operação comercial.

33. Observe-se que, embora a CCEE apontasse possível sobrecontratação, alertou, no mesmo e-mail de 1º/11/2012, logo após as considerações preliminares sobre a realização ou não do leilão, que a sobrecontratação não estava definida. Essa entidade, responsável pela liquidação dos contratos, ressaltou que a análise por distribuidora estava prejudicada, pois dependeria da adesão à renovação das concessões então em curso, já que o montante de cotas só seria determinado após tal adesão, bem como a definição das cotas das usinas nucleares, conforme segue (peça 154, p. 187):

Observações Importantes:

- **A análise individual por Distribuidora ainda encontra-se prejudicada, pois somente após a distribuição das cotas e da definição de Angra 1 e 2 é que seria possível verificar a posição de sobrecontratação ou subcontratação.** Contudo, os níveis globais do balanço apontam o espaço para ajustes por meio do MCSD.

- Independentemente da decisão é necessário comunicar às Distribuidoras com urgência. Observo que se a opção for realizar um leilão ainda este ano seria necessário explicar o que a distribuidora irá declarar e como a ANEEL trataria a demanda que irá ao leilão vis-à-vis as cotas. Também será necessário avançar urgentemente com edital e CCEAR (Audiência Pública).

- Consideramos oportunas e necessárias manifestações da Aneel e da EPE quanto às posições aqui apresentadas. (Grifo nosso).

34. Portanto, a ressalva feita pela CCEE acerca da impossibilidade de afirmar, em 1º/11/2012, se haveria sobrecontratação ou subcontratação não foi devidamente avaliada pelo MME.

35. Também foi desconsiderada a observação da CCEE de que seriam "**oportunas e necessárias as manifestações da Aneel e da EPE quanto às posições aqui apresentadas**" (peça 154, p. 187). De fato, não há, nas peças enviadas pelo MME, nem no processo relativo ao cancelamento do leilão, qualquer manifestação expressa da Aneel ou da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) sobre o assunto abordado pela CCEE (peças 154 e 159). **Ante todo o exposto, mostrou-se improcedente a alegação do responsável de que não realizou o leilão devido ao fato de os órgãos do setor terem atestado a sobrecontratação.**

36. Por outro lado, mesmo considerando que a Aneel apontava a necessidade de 8.507 MWmed (peça 154, p. 146-147) e a premissa de que havia 11.385,9 MWmed de contratos vencendo, somente após a final informação sobre a adesão ao regime e a distribuição das cotas seria possível saber se havia ou não sobrecontratação, conforme alertado pela CCEE (peça 154, p. 187).

37. Portanto, só se poderia afirmar que o montante de reposição seria integralmente atendido no regime de cotas após conhecer quais concessionárias iriam renovar as concessões. Nada obstante, o MME preferiu cancelar o leilão contando com a seguinte situação hipotética: "**mesmo em um cenário em que a adesão fosse parcial, de ao menos 80% do montante total de energia de usinas com concessões vincendas, a necessidade energética de 2013 seria atendida**" (peça 154, p. 23).

38. Ocorre que dos 11,3 GWmed de contratos que venceriam em 31/12/2012, passíveis de serem revertidos a cota, **apenas 68% aderiram ao processo.** Assim, o montante total das cotas de energia foi inferior ao volume de contratos de energia existente que expiraram em dezembro de 2012.

39. Ao fim, como informou a Aneel, o montante de reposição atingiu 9.847 MWmed, enquanto as cotas da MP 579/2012 somaram 7.793,2 MWmed (peça 61, p. 6). A tão proclamada hipótese de sobrecontratação, que poderia variar de 517 a 2.267 MWmed, após distribuídas as cotas, foi refutada pouco depois da assinatura dos contratos, em 4/12/2012, por uma verificada subcontratação de 2.053 MWmed. Para repor a energia descontratada, as distribuidoras foram obrigadas a recorrer ao mercado de curto prazo.

40. No que tange ao argumento de falta de tempo hábil para a realização do Leilão A-1, em 30/11/2012, como exigia o art. 3º da Lei 10.848/2004 e a Portaria MME 305/2006, é certo que o processo de renovação teve um rígido e curto cronograma cumprido, visto que a partir de 11/9/2012, data da MP 579/2012, foram executadas inúmeras ações, entre elas audiência pública para as cotas, cálculo das indenizações, assinatura de contratos, sazonalização, modulação dos CCEARs (peça 160). Porém, se não havia tempo hábil, **por que antecipar as concessões concomitantemente com a expiração dos contratos sem prever que a realização de leilão precisa de um mês de antecedência?**

41. A norma que definia o último dia útil de novembro para a realização de leilão poderia ter sido modificada, assim como foram modificados tantos outros temas por meio das Medidas Provisórias 579/2012, 591/2012, 600/2012, 605/2013, 609/2013, 614/2013 e 615/2013, bem como dos Decretos 7.805/2013, 7.850/2013, 7.891/2013, 7.945/2013, 8.203/2014 e 8.221/2014. Em vez disso, o governo foi inerte na realização de um novo leilão até o final de 2012.

42. Ainda sobre a suposta falta de tempo, registra-se que o TCU, muito antes do vencimento dos contratos que venceriam em 2012 e muito antes do final do vencimento das concessões de 2015, cobrava do MME ações sobre esses dois temas.

43. Desde 2010 tem atuado no sentido de que o MME mostrasse as medidas que estava tomando em preparação ao vencimento dos contratos de energia em 2012, bem como das concessões que venceriam entre 2015 e 2017.

44. O item 9.1.1.4 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário determinou ao MME que informasse, no prazo de 90 dias, as ações que estão sendo adotadas, e respectivo cronograma até conclusão, em preparação para "o vencimento dos contratos de energia (a partir de 2012), particularmente quanto ao percentual de energia de menor custo (em razão de já ter ocorrido a depreciação das hidrelétricas, por exemplo) a ser destinado para o mercado cativo" (TC-021.247/2008-5).

45. Exarou o Acórdão 3.012/2011-TCU-Plenário, em 16/11/2011, o qual fixou prazo para que o MME apresentasse plano de ação relativo ao vencimento das concessões que se iniciariam em 2015.

46. Exarou o Acórdão 1.042/2012-TCU-Plenário, de 2/5/2012, que fixou novo prazo para manifestação do MME, por não ter cumprido o Acórdão 3.012/2011-TCU-Plenário.

47. A despeito dessas solicitações, o MME, às pressas, antecipou o vencimento das concessões em desarmonia com o vencimento dos contratos em 2012.

48. Portanto, a justificativa de que não havia tempo hábil não merece acolhida. Caso contrário, estaria caracterizada uma infração ainda mais grave, qual seja, o descumprimento do princípio constitucional da eficiência, pois o cronograma estipulado para a concretização do **processo de renovação das concessões não se concatenou com a exigência legal de realizar leilão de energia existente, que necessita de um mês para sua organização**.

49. Em suma, não merecem acolhida as razões de justificativa apresentadas pelo responsável para a não realização do leilão de energia existente fundadas em alegações de sobrecontratação das distribuidoras supostamente certificada pelos órgãos setoriais, lastro de energia suficiente no regime de cotas ou de falta de tempo hábil para a realização do leilão.

II. O cancelamento do leilão não caracterizou irregularidade

II.1 Argumentos apresentados pelo Sr. Edison Lobão

50. Destaca que o TCU decidiu pela sua audiência com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, os quais preveem como fato gerador situações em que seja verificada irregularidade decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico. Segundo o gestor, porém, não houve descumprimento do art. 3º da Lei 10.848/2004, c/c os arts. 2º e 3º do Decreto 5.163/2004. Ao contrário, sustenta, não houve irregularidade no cancelamento do leilão de energia elétrica (peça 154, p. 3).

51. Alega caber ao poder concedente a competência para definir diretrizes com vistas à licitação para atendimento às necessidades do mercado de energia elétrica, afastando, qualquer possibilidade de ilegalidade ou ilegitimidade na Portaria 599/2012.

52. Aduz que expediu a Portaria 599/2012 com amparo em manifestações das áreas técnicas do MME, tanto da área econômica como da Consultoria Jurídica, as quais recomendavam o cancelamento do Leilão A-1 de 2012 (peça 154, p. 2).

53. Alega que seu ato teve por base o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que representa, em síntese, a promoção de resultados esperados com o menor custo possível, bem como o princípio constitucional da razoabilidade, cuja essência limita a discricionariedade na atuação da Administração Pública.

54. Afirma que não haveria justificativa e interesse público para dar continuidade ao procedimento de leilão, sob pena de ferir os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e da própria legalidade, que censuram o ato administrativo que não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei almeja alcançar.

55. Dessa forma, destaca que, ao autorizar o cancelamento do Leilão A-1, de 2012, o fez dentro da sua esfera de competência, bem como no uso das atribuições constitucionais, não apresentando ato contrário às referidas disposições legais. Acrescenta que tais atos, para serem considerados irregulares, deveriam conter vícios materiais relevantes, reconhecíveis de plano, ou incursos em formalização defeituosa consistente em transgressão de normas, cujo real alcance é meramente o de impor a padronização interna dos instrumentos pelos quais se veiculam os atos administrativos (peça 154, p. 3).

56. Argumenta competir ao MME todas as questões relacionadas à energia do país. Assim, pondera que seu ato encontra-se perfeitamente limitado na delegação atribuída pela União e que, no caso em tela, ponderou apenas o interesse público.

57. Considera que a atuação do TCU, por meio da auditoria operacional, pode contribuir para a melhoria da condução de alguns assuntos que se encontram sob a esfera de competência do MME. Sustenta, todavia, que as decisões a respeito dos estudos técnicos que deverão conduzir o setor elétrico inserem-se na esfera de discricionariedade técnica conferida pela Constituição e pela legislação infraconstitucional aplicável ao Poder Executivo Federal.

58. Aduz que as razões e os esclarecimentos expostos evidenciam que (peça 154, p. 4):

I. O Ato praticado se deu com base em fatos concretos que caracterizavam um cenário real, naquela oportunidade, de sobrecontratação de energia elétrica;

II. O Ato não foi exercido de forma arbitrária ou autônoma, mas, ao contrário, foi precedido por manifestações dos segmentos interessados, dos órgãos setoriais competentes, bem como de avaliação técnica e jurídica pertinentes, que consubstanciaram a respectiva tomada de decisão;

III. O Ato foi legítimo, posto que fundamentado nas competências e atribuições conferidas ao Ministro de Estado de Minas e Energia, bem como legal, pois está perfeitamente amparado na legislação vigente; e

IV. foi econômico e adequado, uma vez que buscou atender a melhor conformação possível em relação à oferta e à demanda de energia elétrica, preservando o interesse público e em consonância com a realidade setorial então vivenciada.

59. Segue suas justificativas afirmando que, tão logo detectou a mudança no cenário para as distribuidoras, tomou as providências cabíveis no sentido de viabilizar a contratação de suas necessidades de energia elétrica para 2013 (peça 154, p. 2). Enumerou, por fim, três medidas adotadas (peça 154, p. 2):

- alteração da Lei 10.848/2004, para permitir a realização do leilão de energia existente no ano de 2013 para entrega ainda em 2013, além de reduzir o prazo de suprimento mínimo de três para um ano, permitindo a contratação de energia de usinas com concessões vincendas;

- alteração do Decreto 5.163/2004, de forma a ampliar de 103% para 105% o limite de repasse de sobrecontratação para a tarifa dos custos de aquisição de energia;

- realização, em 2013, de leilão de energia existente, visando atender à necessidade das distribuidoras ainda em 2013.

60. Destaca que, como o leilão em 2013 foi deserto, reforçaram-se as informações de que, em 2012, as condições de mercado não eram propícias para a contratação de energia existente, pois o preço no mercado de curto prazo era mais atrativo.

61. Solicita, por fim, ante todas as informações e os fundamentos apresentados, o recebimento das razões de justificativa e seu acatamento pelo TCU.

II.2 Análise

62. Os pareceres internos nos quais o então Ministro se amparou para justificar o cancelamento prematuro do leilão (peça 154, p. 194-200) ignoraram o já aludido alerta da CCEE. Ademais, como também já visto, não foi colhida manifestação da Aneel ou da EPE a esse respeito, embora a CCEE tenha ressaltado a necessidade do pronunciamento dessas duas entidades. De se concluir, portanto, que, além de não estar caracterizada à época da Portaria MME 599/2012 a alegada sobrecontratação, tampouco é verdadeiro que os órgãos do setor fizeram essa afirmação.

63. É importante mencionar que o parecer da Assessoria Econômica do MME, exarado por meio da Nota Técnica 83/2012-ASSEC/GM-MME, de 26/11/2012 (peça 154, p. 194-198), registra a observação da CCEE quanto à incerteza em relação às cotas. Nada obstante, propõe o cancelamento do Leilão A-1, na suposição de que a adesão à renovação das concessões seria integral, pois considera o lastro de 11.385,9 MWmed (peça 154, p. 196).

64. A Assessoria Econômica do MME confrontou o valor então indicado pela Aneel para reposição, que era de 8.500 MWmed, com os 11.385,9 MWmed que representavam o volume total de energia conversível em cotas. Considerou essa diferença como folga e concluiu que não haveria demanda a ser atendida no Leilão A-1 programado para novembro de 2012. Menciona, ainda, que "eventual déficit de algumas distribuidoras após a publicação definitiva das cotas, prevista para ocorrer em 20/1/2013, poderia ser atendido em leilões de ajuste, até o limite de 5% da carga" (peça 154, p. 196).

65. O parecer da Consultoria Jurídica do MME, por sua vez, acompanha o da Assessoria Econômica, com o argumento de que "uma vez atestado pelo Poder Concedente - Ministério de Minas e Energia - a baixa demanda das distribuidoras de energia, não há óbice jurídico ao cancelamento do Leilão de Compra de Energia Elétrica Proveniente de Empreendimentos Existentes, denominado A-1" (peça 154, p. 199-200).

66. Como se vê, embora as análises tenham sido feitas sem saber quanto dos 11.385,9 MWmed passíveis de serem contratados como cota para repor os contratos de comercialização que estavam prestes a vencer (dez/2012), o MME cancelou a realização do Leilão A-1. Consequência disso foi que, em janeiro de 2013, sem um leilão de energia existente, as distribuidoras ficaram descontratadas em 2.053,8 MWmed, o que representava 5% da carga própria das distribuidoras do Sistema Interligado Nacional (SIN), conforme Nota Técnica SRE 14/2013 (peça 61, p. 6).

67. Para que fique bem claro quão temerário foi o ato administrativo que cancelou o Leilão A-1, cita-se, a título de exemplo, o caso da usina de Ilha Solteira, de propriedade da Cesp, que possui garantia física de 1.949 MWmed. Observa-se, portanto, que somente esta usina pode comercializar quase 1.949 MWmed. Logo, se a suposta sobrecontratação fosse de 517 MWmed, bastava essa concessão não aderir ao regime de cotas que a sobrecontratação já se transformaria em subcontratação. Como não foi apenas a Cesp que não aderiu, a subcontratação (exposição involuntária) foi da ordem de 2.053 MWmed, já em janeiro de 2013 (peça 61, p. 6).

68. Retomando-se o principal argumento do responsável para cancelar o certame, qual seja, a sobrecontratação, verificou-se que esta só seria, de fato, comprovada após a distribuição das cotas. Portanto, não deve prosperar a afirmação do gestor de que seu ato administrativo "**se deu com base em fatos concretos que caracterizavam um cenário real, naquela oportunidade, de sobrecontratação de energia elétrica**" (peça 154, p. 4). Essa afirmativa é contraditória com a informação dada pela CCEE, pois não se tratava de fatos concretos, uma vez que, somente após o resultado do processo que estava em andamento, é que se teria o cenário real.

69. Por fim, os contratos de adesão foram firmados em 4/12/2012 e, além da Cemig, as concessionárias Copel e Cesp também não aderiram ao processo de renovação das concessões. Assim, ficaram com a energia relativa aos CCEAR vencidos em 31/12/2012 disponível para ser ofertada em leilão de energia existente ou disponibilizada no mercado de curto prazo. Ocorre que essa energia descontratada sequer poderia ser oferecida em leilão, porque o certame foi cancelado pelo MME (peça 154, p. 28). Como consequência, as distribuidoras ficaram sem contratos de comercialização suficientes para cobrir suas cargas (peça 61, p. 6).

70. Não é demais frisar que a disciplina do setor elétrico está calcada em dois pilares: a segurança do sistema e a modicidade tarifária. À luz desses princípios, decorre da Lei 10.848/2004, em especial de seu art. 3º, abaixo transcrito, orientação ao poder concedente para adotar todas as providências ao seu alcance para propiciar a contratação, via leilão, da energia necessária para atingir a carga do país:

Art. 3º - O Poder Concedente homologará a quantidade de energia elétrica a ser contratada para **o atendimento de todas as necessidades do mercado** nacional, bem como a relação dos novos empreendimentos de geração que integrarão, a título de referência, o processo licitatório de contratação de energia. (Grifo nosso).

71. Nessa linha, também deve o poder concedente atuar para propiciar o ambiente adequado para o cumprimento dos arts. 2º e 3º do Decreto 5.163/2004, que obrigam todos os consumidores, livres e cativos, a estarem 100% contratados, como segue:

Art. 2º Na comercialização de energia elétrica de que trata este Decreto deverão ser obedecidas, dentre outras, as seguintes condições:

(...)

II - **os agentes de distribuição deverão garantir, a partir de 1º de janeiro de 2005, o atendimento a cem por cento de seus mercados de energia e potência por intermédio de contratos registrados na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE** e, quando for o caso, aprovados, homologados ou registrados pela ANEEL; e

(...)

Art. 3º As obrigações de que tratam os incisos do **caput** do art. 2º serão aferidas mensalmente pela CCEE e, no caso de seu descumprimento, os agentes ficarão sujeitos à aplicação de penalidades, conforme o previsto na convenção, nas regras e nos procedimentos de comercialização.

72. Ora, se o leilão de energia existente foi cancelado, não haveria como serem cumpridos tais preceitos legais, de modo que as distribuidoras ficaram expostas involuntariamente e tiveram que recorrer ao mercado de curto prazo para suprir suas cargas. Ressalte-se que os contratos que venceram em 31/12/2012 tinham o custo médio de R$ 95/MWh e as distribuidoras foram obrigadas a pagar até R$ 822/MWh no mercado de curto prazo.

73. Somente no período de janeiro a junho de 2013, o custo da exposição involuntária foi de R$ 1,4 bilhão (tabela 1). Os leilões que foram realizados após junho de 2013 ou foram desertos ou a energia ofertada não foi suficiente para atender à necessidade das distribuidoras. A exposição persiste até hoje.

Tabela 1 - Valores pagos Exposição Involuntária

Período	Valores (R$)	Motivo
Janeiro a Junho 2013	R$ 1.431.609.185	Frustração de cotas - Ausência de Leilão
Julho 2013 a Janeiro 2014	R$ 1.873.538.289	Frustração Leilão
Fevereiro a Outubro 2014	R$ 12.550.410.281	Frustração Leilão + atraso obras
Total	**R$ 15.855.557.755**	

Fonte: Aneel, peças 40 e 186.

74. Ante tal situação, foi necessário aporte do Tesouro Nacional, bem como empréstimos de um grupo de treze bancos, para cobrir essa exposição involuntária – repassada para as tarifas de energia elétrica a partir de 2015.

75. Para arcar com esses custos, criou-se um novo encargo: a Conta ACR. Este cobrirá as despesas das distribuidoras advindas da exposição involuntária ao mercado de curto prazo ou do despacho de usinas térmicas contratadas por disponibilidade, no período de fevereiro a dezembro de 2014. A conta ACR foi custeada por duas operações de crédito firmadas com treze bancos e a CCEE, no valor de R$ 17,8 bilhões, sendo a primeira de 11,2 bilhões e a segunda de R$ 6,6 bilhões.

76. Contudo, esse valor é o nominal, há o custo bancário que é elevado. Serão R$ 8,79 bilhões relativos a juros de Depósito Interfinanceiro (DI), mais sobretaxa de 1,9% para a 1ª operação e 2,35% para a 2ª operação de crédito.

77. Ao acrescer o custo financeiro dessas duas operações de crédito, totaliza-se um **montante de R$ 26,59 bilhões** (R$ 17,8 bilhões + R$ 8,9 bilhões) que será cobrado na tarifa de energia elétrica, via CDE, de março de 2015 a dezembro de 2017 (peça 120, p. 90-91).

78. Destaca-se que o valor de R$ 26,59 bilhões refere-se somente ao período de fevereiro a dezembro de 2014. Por sua vez, o custo da exposição involuntária para o período entre janeiro a junho de 2013 foi de R$ 1,4 bilhão (Tabela 1 supra).

79. **Esse destaque é importante porque o montante de R$ 1,4 bilhão refere-se diretamente ao cancelamento prematuro do leilão de energia existente previsto para novembro de 2012, o qual começou a ter efeito em janeiro de 2013 e perdurou até junho de 2013, quando se efetuou o leilão**. Como o leilão foi

deserto e outros contratos foram vencendo, a exposição involuntária aumentou, assim como o PLD, razão pela qual se efetuaram os empréstimos.

80. Assim, de janeiro a junho de 2013, **a omissão do gestor teve o custo de R$ 1,4 bilhão**. Não há como reconhecer, portanto, economicidade na decisão pelo cancelamento do leilão, embora o gestor tenha afirmado que seu ato "foi econômico e adequado, uma vez que buscou atender a melhor conformação possível em relação à oferta e à demanda de energia" (peça 154, p. 4).

81. Outrossim, contrariando orientação da Lei 10.848/2004 para o poder concedente atuar para propiciar a contratação, via leilão, da energia necessária para atingir a carga do país, o cancelamento do Leilão A-1 em 2012 resultou no não atendimento de toda a necessidade do mercado. De fato, o que ocorreu foi que, no ano de 2013 inteiro (e ainda hoje), há subcontratação de energia para atender a necessidade do mercado.

82. O decreto que regulamenta a Lei 10.848/2004 obriga a todos os agentes, livres e cativos, que estejam 100% contratados (arts. 2º e 3º do Decreto 5.163/2004). Esse é um pilar de sustentabilidade do setor elétrico, pois livra os agentes da volatilidade do mercado de curto prazo, o qual teria apenas a função de liquidar as sobras e as diferenças, que, em tese, devem ser mínimas, já que todos teriam que estar 100% contratados. Para isso serviria a realização do leilão. Ao invés disso, as distribuidoras ficaram expostas em 2.053 MWmed em razão da não realização do Leilão A-1 em 2012.

83. O próprio Ministro de Minas e Energia, ao cancelar prematuramente o leilão, concorreu para a exposição involuntária das distribuidoras, já que os 11.395 MWmed de contratos vencendo em dezembro de 2012 **somente** seriam transformados em cotas **se** todas as concessionárias tivessem aderido à renovação antecipada das concessões.

84. A realização do leilão de energia existente constituía à época a única oportunidade para buscar-se o cumprimento do art. 3º da Lei 10.848/2004 por parte do MME, bem como dos arts. 2º e 3º do Decreto 5.163/2004, por parte dos agentes e da CCEE, responsável pela contabilização dos contratos de comercialização de energia.

85. Como visto, o responsável alega, genericamente, que não haveria justificativa e interesse público para dar continuidade ao procedimento de leilão, sob pena de ferir os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e da própria legalidade, "pois são eles que censuram o ato administrativo que não guarde urna proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei almeja alcançar" (peça 154, p. 3).

86. Entende-se, todavia, que houve uma inversão dos preceitos constitucionais, pois, considerando-se a ótica da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade, é preciso que se registre que a exposição involuntária das concessionárias que até hoje repercute no setor elétrico teve um elevado ônus, fazendo-se necessário, inclusive empréstimo de bancos públicos e privados que custou R$ 26,5 bilhões, trazendo-se custos excessivos ao setor.

87. Quanto à alegada dicotomia entre discricionariedade do MME e atuação do TCU, sobre a qual o responsável argumenta que a auditoria operacional do TCU pode contribuir para a melhoria da condução de alguns assuntos, mas que "**as decisões a respeito dos estudos técnicos que deverão conduzir o setor elétrico inserem-se na esfera de discricionariedade técnica conferida pela Constituição e pela legislação infraconstitucional aplicável ao Poder Executivo Federal**" (peça 154, p. 3), entende-se que, além de o cancelamento do leilão ter-se dado ao arrepio das orientações da Lei, o fato do MME ter sido incumbido pela legislação do setor elétrico de praticar determinados atos, como a realização de leilão, não lhe outorga um lugar especial na estrutura do Estado brasileiro, imune às normas de controle externo dispostas na CF/1988 e na Lei 8.443/1992.

88. Quanto ao argumento de que, mesmo que o leilão tivesse sido realizado à época, poderia ter sido deserto, pois a tendência do preço no mercado de curto prazo era de alta, já que o despacho das térmicas iniciou-se em outubro de 2012, deve ser ressaltado que isso merece ressalvas, pois **trata-se apenas de hipótese.** O fato é que a ausência de ação no tempo correto, por parte do governo, está, ainda hoje, trazendo enorme prejuízo para o setor.

89. É fato que foram adotadas, ainda que tardiamente, medidas mitigadoras, mas isso não elidiu a irregularidade já então consumada.

90. A propósito, somente em junho de 2013 foi realizado o 11º Leilão de compra de energia proveniente de empreendimentos de geração existentes. As empresas geradoras não tiveram interesse de participar desse leilão, tornando-o deserto e, com isso, as distribuidoras permaneceram descontratadas (peça 64).

91. Em dezembro de 2013 e em abril de 2014, foram realizados, respectivamente, o 12º e o 13º leilão. Ocorre que, até abril de 2014, havia subcontratação de 1.519 MWmed, a qual estava sendo coberta pelos empréstimos. O último leilão de energia existente foi realizado em 5/12/2014, no qual as distribuidoras de energia permanecem descontratadas para o primeiro semestre de 2015, pois o volume de 622 MWmed de energia contratado foi inferior à necessidade para 2015 (peças 40, 64, 65, 66 e 158).

92. Em suma, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável fundadas em argumentos de competência discricionária, amparo técnico ou em fatos posteriores à medida questionada não descaracterizam a irregularidade que lhe foi imputada.

93. Ante todo o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa e aplicar multa ao responsável, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, uma vez que o cancelamento do leilão em 28/11/2012, por meio da Portaria MME 599/2012, seis dias antes da assinatura dos contratos de renovação das concessões, que ocorreu em 4/12/2012, antes de saber o real montante de energia disponível em cotas oriundas da MP 579/2012, feriu o art. 3º da Lei 10.848/2004, c/c os arts. 2º e 3º do Decreto 5.164/2004.

94. Acrescente-se que as peças 54, 59 e 187, nos termos do art. 14, §§ 1º e 3º, da Resolução-TCU 254/2013, foram classificadas como sigilosas por solicitação da CCEE.

CONCLUSÃO

95. As justificativas apresentadas pelo responsável não merecem prosperar.

96. No que se refere ao argumento de que o cancelamento do leilão teve o devido amparo técnico da Aneel, não há qualquer manifestação nesse sentido dessa entidade.

97. Embora se apontasse para uma possível sobrecontratação, essa seria de apenas 517 MWmed, o que não justificava o cancelamento do leilão, pois não se sabia sequer quanto dos 11.385,9 MWmed vincendos poderia efetivamente ser alocado às distribuidoras por meio de cotas. A afirmativa de que o cancelamento teve como base posicionamento da CCEE não considera que foi ignorado o alerta dessa entidade no sentido de que o conhecimento sobre a real posição das distribuidoras estava prejudicado, pois não se sabia quanto de cotas de energia seria rateada entre elas.

98. Quanto ao suposto amparo técnico e jurídico para o cancelamento, o estudo da Assessoria Econômica, que por sua vez lastreou o parecer da Consultoria Jurídica, não considerou a hipótese de não adesão integral por parte das concessionárias, malgrado o alerta da CCEE.

99. Tampouco merece ser acolhido o argumento de que o cancelamento do leilão situou-se no campo da discricionariedade, pois a medida contrariou o art. 3º da Lei 10.848/2004 em cumprimento ao qual deveria o poder concedente ter adotado as providências tempestivas e adequadas para assegurar a oportunidade de contratação, via leilão, da energia necessária para atingir a carga do país.

100. Como consequência da não realização do leilão, as distribuidoras ficaram em exposição involuntária, enquanto as normas a obrigam estar 100% contratadas (arts. 2º e 3º do Decreto 5.164/2004).

101. Essa exposição involuntária diretamente vinculada ao cancelamento do leilão teve impacto de R$ 1,4 bilhão, referente ao período de janeiro a junho de 2013 (quando o leilão foi finalmente realizado), e os consumidores, via pagamento de tarifas às distribuidoras, arcaram com esse montante. Assim, não há como reconhecer a aludida economicidade na decisão pelo cancelamento do leilão, embora o gestor tenha afirmado que seu ato "foi econômico e adequado, uma vez que buscou atender a melhor conformação possível em relação à oferta e à demanda de energia" (peça 154, p. 4).

102. Quanto ao argumento de que, mesmo que o leilão tivesse sido realizado à época, poderia ter sido deserto, pois a tendência do preço no mercado de curto prazo era de alta, já que o despacho das térmicas iniciou-se em outubro de 2012, deve ser ressaltado que isso merece ressalvas, pois trata-se apenas de hipótese. O fato é que a ausência de ação no tempo correto, por parte do governo, está, ainda hoje, trazendo enorme prejuízo para o setor.

103. Também deve ser afastada a alegação de que não havia tempo hábil para realizar o leilão, uma vez que poderia ser modificado o prazo de antecedência de um mês.

104. Ainda sobre a ausência de tempo hábil, o TCU, desde o ano de 2010, cobrava do MME ações acerca do vencimento dos contratos em 2012, bem como das concessões em 2015, conforme Acórdãos 1.196/2010; 3.012/2011 e 1.042/2012-TCU-Plenário.

105. Por fim, medidas mitigadoras tardiamente adotadas não elidiram a irregularidade já então consumada.

106. Propõe-se, então, a rejeição das razões de justificativa e aplicação de multa ao responsável.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

107. Consoante já anotado no item 233 do relatório à peça 124, o Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) nesta auditoria alcançou o montante de R$ 61 bilhões, decorrente dos impactos financeiros ocasionados pela MP 579/2012.

108. Também conforme se anotaram nos itens 234 e 235 do relatório à peça 124, entre os benefícios de controle estimados desta fiscalização, pode-se mencionar o incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade do Setor Elétrico Brasileiro. Registra-se que esses benefícios são considerados qualitativos e coadunam-se com os itens 56.5 (melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados), 56.8 (aumentar a eficiência na estrutura, em procedimentos ou no exercício de competências e atribuições) e 56.9 (melhorar a gestão administrativa/melhorias na organização, na forma de atuação) do anexo da Portaria Segecex-10/2012.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

109. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo então Ministro de Minas e Energia, Sr. Edison Lobão (CPF 000.141.251-53);

b) aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) dar ciência ao Ministério de Minas e Energia acerca da decisão que for proferida acerca da audiência objeto desta instrução; e

e) encaminhar, em sintonia com o item 9.7. do Acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário, cópia do inteiro teor da deliberação que proferida sobre o mérito da audiência em exame à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Valores Mobiliários, às Comissões de Finanças e Tributação e de Minas e Energia, ambas da Câmara dos Deputados, bem como às Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os presentes autos de Relatório de Auditoria Operacional realizada no Ministério de Minas e Energia (MME), na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e nas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), com vistas, principalmente, a avaliar o impacto da Medida Provisória 579/2012 - convertida na Lei 12.783/2013 - na Conta de Desenvolvimento Energético e no Sistema Elétrico Brasileiro.

2. Registro inicialmente nesse momento retoma-se discussão iniciada na sessão plenária do dia 28 de março de 2018, oportunidade na qual o Ministro Weder de Oliveira, na condição de relator atuando em minha substituição, proferiu proposta que acompanho na íntegra, conforme passo a expor.

3. A Medida Provisória 579/2012, teve por objetivo primordial viabilizar a redução do custo da energia elétrica para o consumidor, a partir da antecipação do vencimento das concessões que expirariam entre 2015 e 2017, cujos ativos estariam fortemente amortizados e depreciados.

4. Por intermédio da Exposição de Motivos Interministerial 37/MME/MF/AGU, a urgência da medida foi justificada nos seguintes termos:

Além disso, vale ressaltar que em 31 de dezembro de 2012, vencem os contratos de comercialização de um montante significativo de energia elétrica, em sua maioria proveniente dessas concessões. Estes contratos atendem ao mercado cativo das distribuidoras. A contratação dessa energia pelo mecanismo vigente, qual seja, o Leilão de Energia Existente, dificulta a captura do benefício resultante da amortização e depreciação dos ativos já em 2013 e pode comprometer o fornecimento de energia dado o exíguo prazo para sua realização. Nesse sentido, torna-se premente a adoção da solução proposta, permitindo a contratação da energia com a captura do benefício para a modicidade tarifária no próximo ano.

5. Em Sessão de 1º/10/2014, o Tribunal, mediante o Acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário, decidiu proceder a determinações ao Ministério de Minas e Energia, recomendação à Aneel e dar ciência das constatações da auditoria à Casa Civil da Presidência da República. Naquela ocasião, foi destacado no voto condutor da deliberação que uma série de acontecimentos expuseram os equívocos e as fragilidades das medidas implementadas pela nova legislação, revelando que o novo modelo implementado pela MP 579/2012 não foi precedido de um planejamento adequado, que contemplasse eventuais cenários desfavoráveis e as medidas necessárias para enfrentá-los.

6. Na mesma oportunidade, foi determinada a audiência do Sr. Edison Lobão, então Ministro de Minas e Energia, a respeito do cancelamento do leilão de energia existente, em 28/11/2012, por meio da Portaria MME 599/2012, previamente à assinatura dos contratos de renovação das concessões, que ocorreu em 4/12/2012, portanto, antes de saber o real montante de energia disponível em cotas oriundas da MP 579/2012, procedimento que teria ferido o art. 3º da Lei 10.848/2004, c/c os arts. 2º e 3º do Decreto 5.164/2004, abaixo transcritos:

Lei 10.848/2004

Art. 3º **O Poder Concedente homologará a quantidade de energia elétrica a ser contratada para o atendimento de todas as necessidades do mercado nacional**, bem como a relação dos novos empreendimentos de geração que integrarão, a título de referência, o processo licitatório de contratação de energia.

§ 1º Para os fins deste artigo, os concessionários e os autorizados de geração, as concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de distribuição, os comercializadores e os consumidores enquadrados nos arts. 15 e 16 da Lei 9.074, de 7 de julho de 1995, deverão informar ao Poder Concedente a quantidade de energia necessária para atendimento a seu mercado ou sua carga.

§ 2º No edital de licitação para novos empreendimentos de geração elétrica, poderá constar porcentual mínimo de energia elétrica a ser destinada ao mercado regulado, podendo a energia remanescente ser destinada ao consumo próprio ou à comercialização para contratação livre.

§ 3º Com vistas em garantir a continuidade do fornecimento de energia elétrica, o Poder Concedente poderá definir reserva de capacidade de geração a ser contratada.

Decreto 5.163/2004

Art. 2º Na comercialização de energia elétrica de que trata este Decreto deverão ser obedecidas, dentre outras, as seguintes condições:

I - os agentes vendedores deverão apresentar lastro para a venda de energia e potência para garantir cem por cento de seus contratos, a partir da data de publicação deste Decreto;

II - **os agentes de distribuição deverão garantir, a partir de 1º de janeiro de 2005, o atendimento a cem por cento de seus mercados de energia e potência por intermédio de contratos registrados na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE** e, quando for o caso, aprovados, homologados ou registrados pela ANEEL; e

III - os consumidores não supridos integralmente em condições reguladas pelos agentes de distribuição e agentes vendedores deverão, a partir de 1º de janeiro de 2005, garantir o atendimento a cem por cento de suas cargas, em termos de energia e potência, por intermédio de geração própria ou de contratos registrados na CCEE e, quando for o caso, aprovados, homologados ou registrados na ANEEL.

§ 1º O lastro para a venda de que trata o inciso I do **caput** será constituído pela garantia física proporcionada por empreendimento de geração próprio ou de terceiros, neste caso, mediante contratos de compra de energia ou de potência.

§ 2º A garantia física de energia e potência de um empreendimento de geração, a ser definida pelo Ministério de Minas e Energia e constante do contrato de concessão ou ato de autorização, corresponderá às quantidades máximas de energia e potência elétricas associadas ao empreendimento, incluindo importação, que poderão ser utilizadas para comprovação de atendimento de carga ou comercialização por meio de contratos. Grifei.

Art. 3º As obrigações de que tratam os incisos do **caput** do art. 2º serão aferidas mensalmente pela CCEE e, no caso de seu descumprimento, os agentes ficarão sujeitos à aplicação de penalidades, conforme o previsto na convenção, nas regras e nos procedimentos de comercialização.

§ 1º A aferição de que trata o **caput** será realizada a partir da data de publicação deste Decreto, considerando, no caso da energia, o consumo medido e os montantes contratados nos últimos doze meses.

§ 2º Até 2009, as obrigações de que tratam os incisos II e III do **caput** do art. 2º serão aferidas apenas no que se refere à energia.

§ 3º As penalidades por descumprimento do previsto nos incisos do **caput** do art. 2º, sem prejuízo da aplicação das disposições vigentes relativas à matéria, terão o seguinte tratamento:

I - para a obrigação prevista no inciso I daquele artigo, as penalidades serão aplicáveis a partir da data de publicação deste Decreto; e

II - para as obrigações previstas nos incisos II e III daquele artigo, as penalidades serão aplicáveis a partir de janeiro de 2006, observado o disposto no § 2º;

§ 4º As receitas resultantes da aplicação de penalidades serão revertidas à modicidade tarifária no ACR.

§ 5º Até 2014, os agentes ficarão isentos das penalidades por descumprimento da obrigação de atendimento a cem por cento de seus mercados de potência por intermédio de contratos registrados na CCEE, nos termos do art. 2º, incisos II e III.

§ 6º As penalidades de que trata o **caput** não serão aplicáveis na hipótese de exposição contratual involuntária reconhecida pela ANEEL.

§ 7º Entende-se por exposição contratual involuntária o não atendimento ao disposto no art. 2º, inciso II, em razão de:

I - compra frustrada nos leilões de que trata o art. 11, decorrente de contratação de energia elétrica e de potência inferior à declaração de necessidade de compra apresentada pelos agentes de distribuição, conforme dispõe o art. 18;

II - acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, reconhecidos pela ANEEL como decorrentes de eventos alheios à vontade do agente vendedor, nos termos do art. 3º, inciso V, da Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e do art. 2º, §§ 16 e 17, da Lei 10.848, de 15 de março de 2004;

III - a opção de retorno de consumidores ou conjunto de consumidores reunidos por comunhão de interesses de fato ou de direito, cuja carga seja maior ou igual a 500 kW, que adquiriram energia elétrica na forma prevista no art. 26, § 5º, da Lei 9.427, de 1996, ao mercado regulado do agente de distribuição em prazo inferior a três anos; e

IV - alterações na distribuição de quotas ou na disponibilidade de energia e potência de Itaipu Binacional, do PROINFA ou, a partir de 2013, das Usinas Angra 1 e Angra 2. (Grifei).

7. Naquela assentada, prevaleceu o entendimento de que o cancelamento do leilão, "além de violar um dos princípios basilares do modelo até então vigente, qual seja, a contratação integral da carga, que garantiria às distribuidoras que sua demanda fosse atendida a preço conhecido, deixou-as dependentes dos preços de curto prazo, PLD – Preço de Liquidação das Diferenças".

8. Apreciam-se, nesta oportunidade, as razões de justificativa oferecidas pelo ex-Ministro, em atendimento ao comando ínsito no referido acórdão, sustentadas, em síntese, nos seguintes argumentos:

(i) havia um cenário de sobrecontratação das distribuidoras para 2013, atestada por órgãos do setor;

(ii) não podia adiar a decisão até a celebração dos contratos de prorrogação das concessões, porquanto não havia tempo hábil para realizar o certame;

(iii) não houve irregularidade no cancelamento do leilão de energia elétrica, tampouco descumprimento do art. 3º da Lei 10.848/2004, c/c os arts. 2º e 3º do Decreto 5.163/2004, considerando que a autorização para o cancelamento do leilão foi procedida dentro de sua esfera de competência, bem como no uso de suas atribuições constitucionais;

(iv) a Portaria 599/2012 foi amparada em manifestações das áreas técnicas do Ministério de Minas e Energia, tanto da área econômica quanto da consultoria jurídica; e

(v) tomou as providências cabíveis no sentido de viabilizar a contratação de suas necessidades de energia elétrica para 2013, tão logo, detectou a mudança no cenário para as distribuidoras.

8. A SeinfraElétrica, por sua vez, em pareceres uniformes, propugnou pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo responsável, observando que a alegada sobrecontratação, segundo a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), estava indefinida, não tendo tal situação sido

avaliada devidamente pelo Ministério, tampouco o alerta para a necessidade de manifestações da Aneel e da EPE a respeito. Consignou, ainda, a unidade técnica que o MME preferiu cancelar o leilão sem conhecer quais concessionárias iriam renovar as concessões, o que culminou na subcontratação de 2.053 MWmed, levando as distribuidoras a recorrer ao mercado de curto prazo. Ressaltou que o custo da exposição involuntária para o período de janeiro a junho de 2013 foi de
R$ 1,4 bilhão, referindo-se tal montante diretamente ao cancelamento prematuro do leilão de energia existente previsto para novembro de 2012. Relativamente à falta de tempo hábil, ressaltou que a norma que definia o último dia útil de novembro para a realização de leilão poderia ter sido modificada, a exemplo de outras normas do setor.

9. Após essas breves considerações iniciais, passo ao exame dos fatos.

10. Observo, primeiramente, que a energia a ser contabilizada para dar cumprimento à obrigação expressa no art. 2º, inciso II, do Decreto 5.163/2004, anteriormente transcrito, está definida no art. 13 do mesmo normativo, **verbis**:

Art. 13. No cumprimento da obrigação de contratação para o atendimento à totalidade do mercado dos agentes de distribuição, será contabilizada a energia elétrica:

I - contratada até 16 de março de 2004;

II - contratada nos leilões de compra de energia elétrica proveniente de empreendimentos de geração existentes, inclusive os de ajustes, e de novos empreendimentos de geração; e

III - proveniente de:

a) geração distribuída;

b) usinas que produzam energia elétrica a partir de fontes eólicas, pequenas centrais hidrelétricas e biomassa, contratadas na primeira etapa do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - PROINFA; e

c) Itaipu Binacional.

d) cotas de garantia física de energia e de potência definidas para as usinas hidrelétricas cujas concessões forem prorrogadas nos termos da Medida Provisória 579, de 11 de setembro de 2012; e

e) Angra I e II. Grifei.

11. Registro que as alíneas "d" e "e" foram acrescidas pelo Decreto 7.805/2012, em razão da edição da Medida Provisória 579/2012, passando o atendimento pleno do mercado a contar também com as cotas de garantia física estabelecidas para as usinas que tivessem suas concessões prorrogadas.

12. O cancelamento do leilão, por si só, não configuraria, portanto, irregularidade alguma, desde que a necessidade de demanda das concessionárias de distribuição de energia estivesse completamente atendida.

13. A SeinfraElétrica, reportando-se à manifestação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) enviada ao MME, em 1º/11/2012 (peça 154, p. 187-189), entende que não merece prosperar o argumento de que havia um ambiente de sobrecontratação da maior parte das distribuidoras. Segundo a unidade técnica, ao tempo em que a CCEE apontou, de fato, para possível sobrecontratação, alertou que esta não estava definida, dependendo a análise por distribuidora da adesão à renovação das concessões então em curso. A própria CCEE teria consignado que somente após a definição das cotas seria possível verificar o quadro de contratação das distribuidoras.

14. Observo, nesse ponto, que o documento a que alude a unidade técnica refere-se a e-mail enviado pelo Presidente do Conselho de Administração da CCEE, Sr. Luiz Eduardo Barata Ferreira, ao Secretário Executivo do MME, Márcio Pereira Zimmermann, por meio do qual encaminha uma revisão do balanço de contratação do Ambiente de Contratação Regulada -ACR para o período 2012-2017, no qual estariam consideradas as usinas que já teriam se manifestado favoravelmente ao regime de cotas. Registra, expressamente, o representante da CCEE, em análise preliminar, que não seria necessário realizar um Leilão "A-1", devido basicamente ao cenário de sobrecontratação no ACR em relação a carga para 2013 e aos mecanismos existentes capazes de ajustar eventual sobrecontratação ou subcontratação.

15. Como destacado na instrução, foi consignado, no mesmo e-mail, que o comportamento da carga para o ano seguinte (2013) seria ainda incerto, circunstância que tendia a incentivar as

distribuidoras a revisarem suas necessidades para baixo. Nada obstante tal propensão, o cenário considerado para fazer o balanço energético, para 2013, levou em conta um incremento de 1.100 MWm da Amazonas Energia e um crescimento linear de 4%, conforme destacado pelo representante da CCEE.

16. Noto que, se por um lado foi assinalado no mesmo documento que "a análise individual por distribuidora ainda se encontrava prejudicada, pois somente após a distribuição das cotas e da definição de Angra 1 e 2 é que seria possível verificar a posição de sobrecontratação ou subcontratação", foi igualmente ressaltado que os níveis globais do balanço apontavam espaço para ajustes por meio do Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits (MCSD). Ou seja, a incerteza no cenário, mencionada na instrução, decorrente da impossibilidade de, naquele momento, indicar a demanda de cada distribuidora, poderia ser suportada pelos mecanismos de ajustes existentes, conforme mostrava o balanço energético global.

17. Ainda que não conste documento com manifestação expressa da Aneel e da EPE a respeito do posicionamento da CCEE, como frisado pela unidade técnica, o gráfico integrante do DOC. 11, anexado às razões de justificativa (peça 154, p. 131), elaborado no âmbito da agência, demonstra o cenário de sobrecontratação das distribuidoras para 2013.

18. Melhor dizendo, havia estudos oriundos das áreas técnicas do setor sinalizando para um quadro que não justificaria a realização do Leilão "A-1".

19. Além disso, não se pode ignorar que a decisão de cancelar o leilão foi amparada na Nota Técnica 83/2012-ASSEC/GM (peça 154, p. 194) e na Nota Técnica 213/2012/Conjur-MME/CGU/AGU (peça 154, p. 199).

20. Na primeira Nota Técnica mencionada, a Assessoria Econômica do Ministério consignou que o total de garantia física para as quais foi solicitada a prorrogação das concessões seria de cerca de 11.985,2 MW médios, sendo considerado, para efeito de lastro proveniente das contas, 95% desse valor, ou seja, 11.385,9 MW médios. Consta registrado no mesmo documento que o montante de reposição de que trata o art. 24 do Decreto 5.163/2004 seria de cerca de 8.500 MW médios.

21. Abro aqui um parêntesis para reproduzir os termos do referido art. 24 do Decreto 5.163/2004:

Art. 24. A partir de 2009, nos leilões de energia proveniente de empreendimentos existentes, cada agente de distribuição poderá contratar energia elétrica correspondente ao seu montante de reposição.

§ 1º Para os fins deste Decreto, entende-se por montante de reposição a quantidade de energia elétrica decorrente: (Redação dada pelo Decreto 7.317/2010)

I - do vencimento de contratos de compra de energia elétrica dos agentes de distribuição no ano "A-1"; e (Redação dada pelo Decreto 7.521/2011)

II - da redução da quantidade contratada pelos agentes de distribuição no ano "A" em relação ao ano "A-1". (Redação dada pelo Decreto 7850/2012)

(...)

§ 7º **A apuração do montante de reposição deverá considerar os efeitos da alocação de cotas da garantia física de energia e de potência proveniente das usinas hidrelétricas cujas concessões foram prorrogadas nos termos da Medida Provisória 579, de 11 de setembro de 2012, e de cotas de Angra I e II, conforme regulação da ANEEL (Acrescentado pelo Decreto 7805/2012)**. Grifei.

22. Cumpre registrar também que o montante de reposição inicialmente indicado de 8.507,105 MWmédios, bem como suas posteriores retificações para 8.496,496 MWmédios e 8.499,532 MWmédios, foram informados pela Aneel, conforme ofícios do Superintendente de Estudos do Mercado da referida agência dirigidos ao Diretor do Departamento de Gestão do Setor Elétrico do MME (peça 154, p. 146-152).

23. Voltando à Nota Técnica 83/2012, também foi destacado em seu texto que, uma vez que o lastro proveniente das cotas estabelecidas pela MP 579/2012 atendia com uma considerável folga o montante de reposição verificado pela Aneel, não haveria **a priori** demanda a ser atendida no Leilão "A-1" que seria realizado em novembro de 2012, conforme disposto no art. 2º da Portaria MME 305, de 19/12/2006.

24. Além disso, foi ponderado, no mesmo documento, que, caso fosse necessário, o § 1º do art. 26 do Decreto 5.163/2004 poderia ser alterado para ampliar o limite de 1% para contratação em leilões de ajuste até os 5% previstos na Lei 10.848/2004. Assim, eventual déficit de algumas distribuidoras poderia ser atendido em leilões de ajuste, até o limite de 5% da carga.

25. Reproduz, o mesmo documento, análise preliminar procedida no âmbito da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), já mencionada anteriormente neste voto.

26. Diante desses elementos, a conclusão da Nota Técnica 83/2012 é por recomendar a publicação de portaria cancelando a realização do Leilão "A-1", de 2012.

27. Na Nota Técnica 213/2012/Conjur-MME/CGU/AGU, a Consultoria Jurídica observa que, como compete ao MME definir as diretrizes para os procedimentos licitatórios, também é de sua competência o cancelamento da realização dos referidos procedimentos, desde que baseado em critérios de conveniência e oportunidade, o que, **in casu**, teria ocorrido. Aduz, ainda, que, pela legislação que rege o assunto, o que norteia a decisão da Administração Pública para a realização de leilões é a necessidade de demanda das concessionárias de distribuição de energia elétrica. A conclusão da referida nota é no sentido de não haver óbice jurídico ao cancelamento do Leilão de Compra de Energia Elétrica Proveniente de Empreendimentos Existentes, denominado "A-1".

28. Vê-se, assim, que a Portaria 599/2012, foi precedida de manifestações técnica e jurídica que alicerçaram a decisão do ex-Ministro de cancelar o leilão de energia.

29. Há que se admitir que, naquele momento, tal decisão não se afigurava tão desarrazoada, considerando que se levou em conta a situação das geradoras que haviam se manifestado favoravelmente à prorrogação da concessão, nas condições da Medida Provisória 579/2012. De fato, embora a unidade técnica assegure que, ao considerar o lastro de 11.385,9 MWmédios, supôs-se que a adesão à renovação seria integral, consta a informação nas razões de justificativa do ex-Ministro que, nesse montante, não estava inclusa a garantia física de três usinas hidrelétricas (Jaguara, São Simão e Miranda), de titularidade da Cemig Geração e Transmissão S/A, em razão de a referida concessionária não haver solicitado, por meio de requerimento, a prorrogação da concessão dessas usinas.

30. É certo que, posteriormente, outras geradoras acabaram por não assinar os novos contratos, circunstância que causou, juntamente com outros equívocos na implementação do novo modelo, um quadro de instabilidade no setor, devidamente tratado nestes autos em assentada anterior.

31. Não parece razoável, contudo, atribuir ao cancelamento do leilão todos os problemas a ele subsequentes. Com efeito, a exposição involuntária, no nível identificado, certamente também decorreu de outros fatores, como, por exemplo, a elevação do consumo de energia, em patamares acima dos previstos nos estudos levados a efeito pelas áreas técnicas.

32. Cabe destacar, por fim, que o responsável, ao detectar a mudança no cenário para as distribuidoras, tomou providências com vistas a viabilizar a contratação de suas necessidades de energia elétrica para 2013, situação inclusive reconhecida pela própria unidade técnica, ainda que as tenha considerado tardias.

33. Com essas considerações, entendo que podem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edison Lobão.

Ante o exposto, VOTO para que o TCU aprove a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

VOTO REVISOR

Senhor Presidente do TCU,
Senhora Ministra e Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral do MPTCU,

Ao tempo em que, no presente momento, louvo o ilustre Ministro-Relator Vital do Rego, peço licença para discordar da sua proposta de afastar a aplicação da multa legal em desfavor do Sr. Edison Lobão.

Trata-se, no presente momento, da apreciação das razões de justificativa apresentadas em atendimento ao item 9.1 do Acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário, tendo a correspondente audiência do responsável sido promovida em face do cancelamento do leilão de energia por meio da Portaria MME n.º 599, em 28/11/2012, com a subsequente assinatura dos contratos de renovação das respectivas concessões de serviço público, em 4/12/2012, sem o necessário conhecimento sobre o real montante de energia disponível nas cotas provenientes da MP n.º 579, de 2012, com ofensa, assim, ao art. 3º da Lei n.º 10.848, de 2004, e aos arts. 2º e 3º do Decreto n.º 5.164, de 2004.

Ocorre, contudo, que o parecer da unidade técnica bem evidenciou a grave ofensa aos aludidos dispositivos legais pelo referido responsável, com o subjacente prejuízo ao consumidor brasileiro, tendo a SeinfraElétrica destacado, enfaticamente, que:

"(...) *CONCLUSÃO*

95. As justificativas apresentadas pelo responsável não merecem prosperar.

96. No que se refere ao argumento de que o cancelamento do leilão teve o devido amparo técnico da Aneel, ***não há qualquer manifestação nesse sentido*** *dessa entidade.*

97. Embora se apontasse para uma possível sobrecontratação, essa seria de apenas 517 MWmed, o que não justificava o cancelamento do leilão, ***pois não se sabia seguer quanto dos 11.385,9 MWmed vincendos poderia efetivamente ser alocado às distribuidoras por meio de cotas****. A afirmativa de que o cancelamento teve como base posicionamento da CCEE* ***não considera que foi ignorado o alerta dessa entidade no sentido de que o conhecimento sobre a real posição das distribuidoras estava prejudicado****, pois não se sabia quanto de cotas de energia seria rateada entre elas.*

98. Quanto ao suposto amparo técnico e jurídico para o cancelamento, o estudo da Assessoria Econômica, que por sua vez lastreou o parecer da Consultoria Jurídica, ***não considerou a hipótese de não adesão integral por parte das concessionárias, malgrado o alerta da CCEE****.*

99. Tampouco merece ser acolhido o argumento de que o cancelamento do leilão situou-se no campo da discricionariedade, ***pois a medida contrariou o art. 3º da Lei 10.848/2004 em cumprimento ao qual deveria o poder concedente ter adotado as providências tempestivas e adequadas para assegurar a oportunidade de contratação, via leilão****, da energia necessária para atingir a carga do país.*

100. Como ***consequência da não realização do leilão, as distribuidoras ficaram em exposição involuntária, enquanto as normas a obrigam estar 100% contratadas*** *(arts. 2º e 3º do Decreto 5.164/2004).*

101. ***Essa exposição involuntária diretamente vinculada ao cancelamento do leilão teve impacto de R$ 1,4 bilhão****, referente ao* ***período de janeiro a junho de 2013 (quando o leilão foi finalmente realizado)****, e* ***os consumidores, via pagamento de tarifas às distribuidoras, arcaram com esse montante****. Assim,* ***não há como reconhecer a aludida economicidade na decisão pelo cancelamento do leilão****, embora o gestor tenha afirmado que seu ato "foi econômico e adequado, uma vez que buscou atender a melhor conformação possível em relação à oferta e à demanda de energia" (peça 154, p. 4).*

102. Quanto ao argumento de que, mesmo que o leilão tivesse sido realizado à época, poderia ter sido deserto, pois a tendência do preço no mercado de curto prazo era de alta, já que o despacho das térmicas iniciou-se em outubro de 2012, deve ser ressaltado que ***isso merece ressalvas, pois trata-se apenas de hipótese****. O* ***fato é que a ausência de ação no tempo correto, por parte do governo, está, ainda hoje, trazendo enorme prejuízo para o setor****.*

103. Também ***deve ser afastada a alegação de que não havia tempo hábil para realizar o leilão, uma vez que poderia ser modificado o prazo de antecedência de um mês****.*

104. Ainda sobre a ausência de tempo hábil, ***o TCU, desde o ano de 2010, cobrava do MME ações acerca do vencimento dos contratos em 2012, bem como das concessões em 2015****, conforme Acórdãos 1.196/2010; 3.012/2011 e 1.042/2012-TCU-Plenário.*

105. Por fim, ***medidas mitigadoras tardiamente adotadas não elidiram a irregularidade já então consumada****.*

106. Propõe-se, então, a rejeição das razões de justificativa e aplicação de multa ao responsável." (grifou-se)

Incorporo, portanto, o parecer da SeinfraElétrica a estas razões de decidir e, assim, entendo que, diante da grave ofensa às normas orçamentário-financeiras e do ato de gestão ilegítimo e antieconômico com o evidente prejuízo ao erário e, inclusive, ao consumidor brasileiro, o TCU deve aplicar, sim, a multa prevista no art. 58, II (em conjunto com o inciso III), da Lei n.º 8.443, de 1992.

Ante o exposto, voto por que seja prolatado o Acórdão do TCU nos seguintes termos:

"(...) *9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edison Lobão, nos termos do art. 12 da Lei n.º 8.443, de 1992;*

9.2. aplicar ao Sr. Edison Lobão a multa prevista no art. 58, II e III, da Lei nº 8.443, de 1992, sob o valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência deste Acórdão, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento da dívida fixada por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida fixada por este Acórdão, nos termos do art. 28, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e

9.5. enviar a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, em sintonia com o item 9.7 do Acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Valores Mobiliários, às Comissões de Finanças e Tributação e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, às Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Assuntos Econômicos do Senado Federal e ao Ministério de Minas e Energia."

ACÓRDÃO Nº 2733/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.223/2014-6.
2. Grupo II - Classe de Assunto: V - Auditoria Operacional.
3. Responsável: Edison Lobão, Ministro de Minas e Energia (000.141.251-53).
4. Órgão: Ministério de Minas e Energia (MME).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional com vistas a conhecer a estrutura tarifária e os reflexos da Medida Provisória 579/2012 para os consumidores residenciais e industriais, bem como avaliar a atuação dos entes envolvidos quanto ao uso dos fundos setoriais a fim

de garantir a redução das tarifas, em que se examinam razões de justificativa apresentadas pelo então Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, em resposta à audiência promovida em atendimento a comando exarado no Acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário;

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

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão;

9.2. dar ciência da presente deliberação ao interessado;

9.3. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2733-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho (Revisor).

13.4. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: André Luís de Carvalho (Revisor).

13.5. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 005.065/2018-6.
Natureza: Agravo (Indisponibilidade de Bens).
Órgão: Secretária de Estado da Educação do Governo do Estado do Amapá.
Responsável: Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (10.725.924/0001-09).
Representação legal: Luciana Uchôa Esteves (OAB/AP 1145).

SUMÁRIO: AGRAVO EM FACE DA DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS. DÉBITO DECORRENTE DE IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DE MERENDA ESCOLAR. RECURSOS DO PNAE. NÃO ACOLHIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se recurso interposto pela representante da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, prolatado nos seguintes termos e mantido pelo Acórdão 2.325/2018-TCU-Plenário:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 237, parágrafo único, e 252 do RITCU, a conversão do presente processo em tomada de contas especial;

9.3. autorizar a citação da Sra. Conceição Correa Medeiros (CPF 014.008.192-53), Secretária de Estado da Educação à época dos fatos, da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá – Agrocoop (CNPJ 10.725.924/0001-09), do Sr. Edilson dos Reis Lima (CPF 996.647.712-87) , presidente da Agrocoop, e dos Srs. Edson Barros Barbosa (CPF 860.045.812-91) e Daciel da Cunha Nunes (CPF 789.180.572-53), diretores da Agrocoop, pelo montante de R$ 2.052.573,77, em valores originais, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, nos termos do que restou proposto pela Secex-AP, em instrução lançada à peça 18;

9.4. decretar, cautelarmente, nos termos do art. 274 e 276 do RI/TCU e § 2º do art. 44 da Lei 8.443/1992, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens, tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento ao erário, da Sra. Conceição Correa Medeiros (CPF 014.008.192-53) , Secretária de Estado da Educação à época dos fatos, da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá – Agrocoop (CNPJ 10.725.924/0001-09), do Sr. Edilson dos Reis Lima (CPF 996.647.712-87), presidente da Agrocoop, e dos Srs. Edson Barros Barbosa (CPF 860.045.812-91) e Daciel da Cunha Nunes (CPF 789.180.572-53), diretores da Agrocoop, sem prejuízo da concessão do prazo de 15 dias aos referidos responsáveis para que se pronunciem a respeito da cautelar concedida, a teor do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU

9.5. determinar à Secex-AP que:

9.5.1. promova a constituição de processos apartado de "disponibilidade de bens" para cada responsável a que se refere o subitem 9.4;

9.5.2. adote as providências previstas no art. 276, § 3º, do RITCU, no âmbito dos processos constituídos nos termos do subitem 9.5.1

9.6. orientar a Secex-AP que, em relação aos processos constituídos nos termos do subitem 9.5.1, salvo se aprovado normativo específico que venha a reger a matéria no âmbito desta Corte:

9.6.1. ao final das apurações, cada processo apartado de "disponibilidade de bens" deve ser apensado aos presentes autos;

9.6.2. as verbas de caráter alimentar não estão alcançadas pela indisponibilidade decretada nos presentes autos. Para tanto, consideram-se verbas alimentares, os vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família;

9.6.3. as contas-salário estão excepcionadas da medida cautelar adotada dos presentes autos. Caso os responsáveis alcançados pela cautelar desejem movimentar verbas de caráter alimentar, poderão fazê-lo livremente por meio de conta-salário, desde que providenciem a abertura de conta com tais características, nos termos do que prescreve a Resolução 3.402, de 6/9/2006, do Banco Central do Brasil;

9.6.4. os responsáveis que não tiverem interesse em providenciar abertura de conta-salário deverão peticionar ao relator, periodicamente, pleiteando a liberação das verbas alimentares depositadas nas contas-correntes alcançadas pela indisponibilidade decretada, comprovando, por meio de documentos hábeis, que os valores requeridos se enquadram como alimentares;

9.6.5. os demais recursos financeiros que se encontrarem em contas-correntes alcançadas pela indisponibilidade decretada nos presentes autos, tais como fundo de garantia, aplicações em previdência privada entre outros, escapam, em regra, do conceito de verba alimentar, razão pela qual, estão alcançados pela cautelar decretada;

9.6.6. os recursos disponíveis bem como as aplicações com prazo de vencimento determinado, vencidas ou a vencer, nas contas bloqueadas, continuam alcançados pela medida de indisponibilidade, no entanto, poderão ser objeto de aplicações financeiras desde que sejam de baixo risco. Nesse caso, a escolha dos investimentos, observada a referida condição, é de responsabilidade exclusiva do titular da conta corrente bloqueada bem como do gerente responsável pela aplicação.

(...)

2. A mencionada peça recursal, a qual adoto como parte do relatório, foi prolatada nos seguintes termos (peça 37):

I. DA NOTIFICAÇÃO DO RECORRENTE - DA TEMPESTIVIDADE

A Recorrente foi notificada em 01/11/2018 da decisão proferida no Acórdão 2.325/2018 - TCU- Plenário, datado de 10 de outubro de 2018, por intermédio do Ofício 0629/2018 - TCU/SECEX-AP. Considerando que o Regimento Interno do Tribunal prevê o prazo de 15 dias para a interposição do respectivo instrumento, há que se considerar, portanto, tempestivo o presente Recurso de Reconsideração.

II. DA DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS - DO INTERESSE DE AGIR DO RECORRENTE

Cumpre esclarecer que o Acórdão 2.325/2018 - TCU - Plenário manteve a medida cautelar de indisponibilidade de bens anteriormente decretada no subitem 9.4 do Acórdão 213/2018 - TCU - Plenário, estabelecendo a indisponibilidade de bens pelo montante de R$ 2.052.573,77, devido a indícios de ocorrência de desvio de recursos do PNAE, na execução do Contrato 7212015-SEED, assinado entre a Secretaria de Estado da Educação do Amapá e a Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (Agrocoop), a Recorrente.

Nesse sentido, por ter seus bens pessoais atingidos pela medida cautelar, flagrante o interesse de agir, condição subjetiva para a propositura do presente Recurso.

III. DOS ITENS IMPUGNADOS

O Recorrente impugna o item "a" do Acórdão 2.325/2018, que determinou a manutenção da medida cautelar de indisponibilidade de bens do mesmo.

IV. DO MÉRITO

IV.1 Da a ausência de individualização da medida restritiva de direito à propriedade em relação a cada um dos envolvidos

De acordo com a Tomada Especial de Contas, foram apontados como responsáveis Daciel Cunha Alves, que integrava na época, a Diretoria da Agrocoop, na qualidade de Diretor Financeiro, pelo que foi arrolado pelo Órgão de Contas, juntamente com a Sra. Conceição Correa Medeiros (Secretária de Educação à época dos fatos), Sr. Edilson dos Reis Lima (Diretor Presidente da Agrocoop, então Recorrente) e Edson Barros Barbosa (Diretor Administrativo da Agrocoop), corresponsáveis no montante de R$ 2.052.573,77.

No entanto, quanto à decretação de indisponibilidade de bens, não houve a individualização do montante que cada um seria responsável, mesmo porque consiste em medida assecuratória, aplicada ainda no curso da Tomada de Contas, cuja investigação não foi exaurida, e, portanto, não ocorreu a individualização da responsabilidade de cada agente e tampouco a quantificação do dano atribuído a cada um.

Ora, a pena é individual e deve guardar estreita correspondência com o grau de censura da conduta do agente, o que exige o adequado exame de todos os elementos que envolvem o ilícito.

A importância da análise individualizada da conduta encontra-se evidenciada de forma notável no seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 247/2002 - Plenário:

"5. Examino, então, a alegada contradição levantada pelo ora embargante. A responsabilidade do administrador público é individual. O gestor da coisa pública tem um campo delimitado por lei para agir. Dentro deste limite, sua ação ou omissão deve ser examinada para fins de individualização de sua conduta.

6. A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.

7. Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vicio, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.

8. Assim, não é impossível a situação em que, pelo mesmo fato, um servidor seja punido e outro não. Resta examinar se, no caso concreto, houve contradição na individualização da responsabilidade dos agentes envolvidos nas irregularidades acima descritas". (grifamos)

Igualmente no âmbito do Poder Judiciário a individualização das condutas vem sendo considerada necessária para a apenação dos gestores improbos, sob pena de retorno dos autos às instâncias inferiores para a necessária fundamentação a esse respeito, consoante se depreende do julgado abaixo:

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS ÍMPROBAS. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OMISSÃO. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM.

1. O acórdão proferido pelo Tribunal 'a quo' não se manifesta a respeito da individualização das condu1asdos réus e da aplicação do princípio da proporcionalidade nas penas adotadas a cada um dos envolvidos.

2. A fundamentação do juízo 'a quo' para a imposição das penas do art. 12 da Lei 8.429/92 é a de que a sanção foi imposta com 'equilíbrio e moderação'.

3. Consta na sentença e no acórdão recorrido que o então Prefeito combinou preço com o licitante. Com relação à comissão de licitação, apenas consta que agiu com culpa, pois tinha o dever de conduzir e fiscalizar o processo licitatório. Ao final, todos os réus tiveram a mesma pena da Lei 8.429/92, inclusive, com a perda do cargo público.

4. O Tribunal 'a quo', apesar de provocado por meio de embargos de declaração para que se manifestasse a respeito da individualização das condutas da aplicação do princípio da proporcionalidade, quedou-se omisso, não fundamentando o decisum nos termos a que uma pena de tal envergadura merece. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para determinar o retomo dos autos ao Tribunal 'a quo' para que este

manifeste a respeito da individualização das condutas e aplicação do princípio da proporcionalidade, respondendo aos termos dos embargos de declaração opostos na origem". (STJ - EDcl no AgRg no REsp 1199599/ SP). (grifamos)

Não podemos ignorar, portanto, que a medida cautelar de indisponibilidade de bens, sem anterior aferição da *quantum* devido a cada corresponsável e devida individualização da conduta destes, por ser medida excepcional, restritiva ao direito constitucional de propriedade (art. 5°, caput, da Constituição Federal), deve guardar estrita observância à conduta e ao dano efetivamente causado pelo responsável.

Nesse sentido, por ser decisão genérica e incompleta, merece ser reformada, de forma a atender os contornos legais referentes à medida.

IV.2 - Da excepcionalidade da concessão de medidas cautelares "inaudita altera pars" - Inexistência de fundamentação assentada na neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou na garantia da utilidade prática de suas deliberações finais

Ainda que o Tribunal de Contas da União seja dotado de poder geral de cautela, com atribuições institucionais suficientes para a adoção de medidas cautelares, dentre elas, a decretação da indisponibilidade de bens, por ser medida excepcional, exige desta Corte a motivação devida para sua aplicação, bem como a ocorrência de situações de lesividade ao interesse público ou, ainda, a fim de garantir a utilidade prática de suas deliberações finais.

Acerca de tais pressupostos, o Supremo Tribunal Federal assim asseverou o Ministro Celso de Mello, por exemplo, ao indeferir medida liminar no MS 26.547/DF, (DJ 29.05.2007), a saber:

"Vale referir, ainda, que se revela processualmente licito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares "inaudita altera parte", sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório. E que esse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautelar, cujo deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contraria, muitas vezes se justifica em situação de urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público. Não se pode ignorar que os provimentos de natureza cautelar - em especial aqueles qualificados pela nota de urgência - acham-se instrumentalmente vocacionados conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando-se, desse modo, não obstante em caráter provisório, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada pelo próprio Tribunal de Contas da União".

Em sentido semelhante, inclusive em caso em que também se discutia a alegação de violação da ampla defesa e do contraditório em face de decretação de indisponibilidade de bens pelo TCU sem prévia oitiva da parte contrária, o Ministro Joaquim Barbosa indeferiu medida liminar (MS 30593 MC/DF, DJe 13.06.2011), com base na jurisprudência aqui mencionada, asseverando o seguinte:

"A alegação de que este direito deveria ter sido exercido antes da decretação de indisponibilidade de bens por ordem do relator do processo no TCU esbarra na possibilidade, reconhecida àquele órgão de controle pela jurisprudência desta Corte, de se valer de medidas cautelares sem oitiva da parte contrária, quando assim for necessário para evitar dano ao erário. (...) No caso concreto, a manutenção da indisponibilidade dos bens até o presente momento parece se justificar pelo risco de que o patrimônio da impetrante- bens que tem origem, também, nos contratos mantidos com o poder público possa vir a se [sic] alienado antes que seja apurada a efetiva ocorrência de danos ao erário decorrentes de vícios na contratação com o DNIT e, por extensão, antes de serem executadas as obrigações decorrentes da responsabilidade apurada pela eventual existência desses danos." (Grifei)

Assim sendo, para que a decretação da indisponibilidade não viole o devido processo legal, bem como demais garantias constitucionais, é imprescindível que seja demonstrado o risco ao interesse público, pela continuidade da lesividade de atos praticados pelos responsáveis, ou ainda, risco de alienação do patrimônio destes antes da conclusão do procedimento, frustrando futuro ressarcimento ao erário.

Corroborando, ainda, com o exposto, temos o voto do Ministro deste Tribunal, Benjamin Zymler, no Acórdão 1.607/2017, acerca da excepcionalidade da medida:

A decretação de indisponibilidade de bens, sendo medida excepcional de natureza cautelar, não necessita ser precedida de indícios concretos de dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis ou de qualquer outra ação tendente a inviabilizar o ressarcimento ao erário, embora deva ser verificada, quando de sua utilização, a presença de uma conduta reprovável que represente riscos significativos de desfazimento de bens que possa prejudicar o ressarcimento ao erário de prejuízos de significativa monta. (grifei)

Ademais, jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a utilização do instituto de natureza cautelar é excepcional e somente deve ocorrer em casos específicos, no bojo dos quais estejam presentes não só indícios de prejuízos de significativa monta, mas principalmente, quando está evidenciada uma conduta por parte dos responsáveis especialmente reprovável que apresente riscos significativos de desfazimento de bens de forma a prejudicar o ressarcimento aos cofres públicos.

Ambas as premissas não se confirmam no caso em tela, vez que a execução do Contrato já se extinguiu e os corresponsáveis não agiram com o intuito de se desfazer de seus patrimônios pessoais.

1V.3 Inexistência de risco de dilapidação do patrimônio do Recorrente

Assim como a existência de probabilidade do direito ("veementes indícios") é requisito para a decretação de medida assecuratória a configuração de perigo na demora, caracterizado pelo risco de dilapidação dos lucros obtidos com a conduta. Conforme PACELLI e FISCHER (2017):

"O perigo da demora, a justificar a providência, reside, primeiro, nas dificuldades de recuperação do bem, quando houver a sua alienação, propiciando o repasse e o incremento de uma cadeia de terceiros de boa-fé. Ao depois, busca-se impedir a dilapidação dos lucros obtidos com a infração, tutelando-se, então os direitos patrimoniais e econômicos do ofendido."

In casu, não se afigura presente a atual necessidade da medida, ante a ausência de qualquer indício de que o Recorrente tentou ou poderia tentar dilapidar ou, de qualquer forma, dissolver seu patrimônio.

Importante destacar que as medidas assecuratórias reais são extremamente gravosas ao indivíduo, devendo ser sempre observados, além de indícios contundentes da ilicitude, os princípios da proporcionalidade e da excepcionalidade.

Portanto, não é possível conceber que tal medida seja fundamentada por meras presunções ou conjecturas, como se verifica no caso em concreto.

No mesmo sentido colaciona-se julgado emanado do E. Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. INDISPONIBILIDADE DE BENS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. POSSIBILIDADE DE SE DECRETAR A MEDIDA CAUTELAR NA HIPÓTESE DE APLICAÇÃO DE MULTA PECUNIÁRIA. REQUISITO OBJETIVO. PROVA DA DILAPIDAÇÃO DO PATRIMÓNIO. IMPRESCINDIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. Não há prevalecer o fundamento firmado pelo Tribunal de origem no sentido da impossibilidade de se decretar a indisponibilidade dada a natureza pecuniária da sanção a ser aplicada no caso de procedência da ação de improbidade. 2. É irrazoável a indisponibilidade de todos os bens do recorrido, a considerar, em especial, a ausência de elementos concretos a evidenciar, *in casu*, a possibilidade de dilapidação dos bens. 3. Agravo regimental não provido. (STJ, 1ª Turma, AgRg no REsp 1168259/RJ, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. em 03/05/2011) (grifamos)

Diante da ausência de prova de dilapidação patrimonial, ainda que a referida decretação de indisponibilidade não recaia sobre bens necessários à continuidade das operações da pessoa jurídica, tal medida é desarrazoada e desproporcional, fazendo-se necessária sua reforma.

V. DOS PEDIDOS

Diante dos argumentos acima expostos, A Recorrente requer a RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO DE MANUTENÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS, aplicando-se efeito suspensivo quanto ao item "a" do Acórdão 2.325/2018 - TCU - Plenário, até a manifestação deste Tribunal de Contas quanto à reforma ou manutenção da decisão ora atacada.

É o relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta fase processual, peça recursal de autoria da representante Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (Agrocoop), denominada de “recurso de reconsideração”, em face dos subitens 9.4 e 9.5.1 do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, prolatados nos seguintes termos:

9.4. decretar, cautelarmente, nos termos do art. 274 e 276 do RI/TCU e § 2º do art. 44 da Lei 8.443/1992, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens, tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento ao erário, da Sra. Conceição Correa Medeiros (CPF 014.008.192-53), Secretária de Estado da Educação à época dos fatos, da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá – Agrocoop (CNPJ 10.725.924/0001-09), do Sr. Edilson dos Reis Lima (CPF 996.647.712-87), presidente da Agrocoop, e dos Srs.

Edson Barros Barbosa (CPF 860.045.812-91) e Daciel da Cunha Nunes (CPF 789.180.572-53), diretores da Agrocoop, sem prejuízo da concessão do prazo de 15 dias aos referidos responsáveis para que se pronunciem a respeito da cautelar concedida, a teor do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU;

9.5. determinar à Secex-AP que:

9.5.1. promova a constituição de processos apartado de "disponibilidade de bens" para cada responsável a que se refere o subitem 9.4;

9.5.2. adote as providências previstas no art. 276, § 3º, do RITCU, no âmbito dos processos constituídos nos termos do subitem 9.5.1.

2. Originalmente, os autos cuidam do acompanhamento das medidas processuais cabíveis para a identificação e indisponibilidade de bens da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (Agrocoop), por força da mencionada decisão, mantida pelo Acórdão 2.326/2018-TCU-Plenário.

3. A irregularidade que ensejou a atuação do presente processo, apurada em sede de representação (TC 002.625/2018-0), decorreu do desvio de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), na execução do Contrato 72/2015-Seed, assinado entre a Secretaria de Estado da Educação do Amapá (Seed/AP) e a Agrocoop, em razão de pagamentos indevidos por gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar que não foram entregues.

4. Considerando o princípio da fungibilidade recursal, posiciono-me por conhecer a peça recursal como agravo contra a medida cautelar de decretação de indisponibilidade de bens da cooperativa, nos termos dos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno desta Casa.

5. Em suma, a recorrente intenta afastar a medida cautelar de indisponibilidade de bens que lhe foi imposta, alegando que:

i) este Tribunal não promoveu a individualização da medida restritiva em relação a cada um dos envolvidos;

ii) tal medida cautelar só deveria ser adotada em casos excepcionais, para a neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou na garantia da utilidade prática de suas deliberações finais, condições essas que não teriam sido verificadas no caso presente;

iii) não se afigura presente a necessidade da medida, ante a ausência de qualquer indício de que a recorrente tentou ou poderia tentar dilapidar ou, de qualquer forma, dissolver seu patrimônio.

6. De plano, considero que os argumentos não merecem acolhida.

7. Incialmente, relembro que a decretação da indisponibilidade de bens é medida precária, adotada a partir de análise de cognição sumária, justamente para que haja maiores chances de se garantir o devido ressarcimento ao erário por prejuízos ainda em fase de apuração.

8. Desse modo, não seria possível, nesta primeira etapa processual, realizar a individualização de condutas, de maneira que de cada responsável fosse retido apenas o valor suficiente para o ressarcimento da parcela do débito que lhe seria atribuível.

9. Além disso, trata-se, no presente, caso de uma possível condenação solidária em débito. Assim, a reparação proporcional do débito, por cada responsável, não é exigida, mesmo após o julgamento do mérito. Nesse sentido, transcrevo o enunciado do Acórdão 3752/2018-TCU-Plenário, da relatoria da **Ministra Ana Arraes**:

> Não existe rateio de débito solidário, já que o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns devedores o pagamento da integralidade da dívida.

10. Nesses termos, não são suficientes para alterar a decisão anterior os argumentos de que não houve individualização da medida restritiva e de que ela não seria necessária para "a neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou na garantia da utilidade prática de suas deliberações finais". A cautelar se justifica pelo interesse público consubstanciado no ressarcimento ao erário de potencial prejuízo, em apuração no processo de tomada de contas especial (TC 005.052/2018-1).

11. No tocante ao último ponto trazido pelo recorrente, informo que o TCU tem se posicionado nos julgados mais recentes, a exemplo dos Acórdãos 2.428/2016-TCU-Plenário e 1.601/2017-TCU-Plenário, ambos da relatoria do **Min. Benjamin Zymler**, no sentido de que não é necessária a

demonstração da intenção de dilapidar o patrimônio para que seja decretada medida cautelar de indisponibilidade de bens.

12. Do Acórdão 2.428/2016-TCU-Plenário, cito o seguinte trecho esclarecedor do voto condutor da decisão:

83. Como toda medida cautelar, a proposta de indisponibilidade de bens deve estar assentada em dois pressupostos, o **periculum in mora** e o **fumus bonis iuris**. Com relação a este último requisito, em geral, o TCU deve confirmar se realmente houve dano ao erário, apurar a exata extensão da responsabilidade dos gestores da estatal e das empresas envolvidas. Nesse aspecto, creio que seja prescindível tecer maiores comentários, pois a materialidade dos débitos apurados e os robustos indícios probatórios sobre a autoria pelos fatos evidenciados estão fartamente demonstrados neste voto e no relatório que o fundamenta.

84. Quanto ao perigo da demora, trago à baila as seguintes considerações constante do voto por mim proferido quando da decretação da indisponibilidade de bens dos responsáveis pela aquisição da refinaria de Pasadena (Acórdão 224/2015-Plenário), no sentido de a gravidade dos fatos e os valores envolvidos podem representar riscos significativos de desfazimento de bens:

"Ou seja, na seara de direito público [em razão do disposto na lei de improbidade administrativa], entendeu-se que o **periculum in mora** seria presumido em razão da gravidade dos fatos e da importância de se preservar o bem público. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça indica, pois, que a decretação de indisponibilidade de bens pode ocorrer mesmo sem a existência de atos concretos indicativos da dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis." (grifos acrescidos)

13. Dessa maneira, entendo que as razões recursais da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (Agrocoop) são insuficientes para alterar os subitens 9.4 e 9.5.1 do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, relativos à medida cautelar de indisponibilidade de bens da entidade.

14. Diante do exposto, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2734/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.065/2018-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Agravo (Indisponibilidade de Bens).
3. Recorrente: Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (10.725.924/0001-09).
4. Órgão: Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado do Amapá.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (Secex-AP).
8. Representação legal: Luciana Uchôa Esteves (OAB/AP 1145).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto pela Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal decretou, cautelarmente, a indisponibilidade de bens da recorrente;

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

9.1. conhecer do agravo interposto pela Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência à agravante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2734-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 005.073/2018-9.
Natureza: Agravo (Indisponibilidade de Bens).
Órgão: Secretária de Estado da Educação do Governo do Estado do Amapá.
Responsável: Edilson dos Reis Lima (996.647.712-87).
Representação legal: Luciana Uchôa Esteves (OAB/AP 1145).

SUMÁRIO: AGRAVO EM FACE DA DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS. DÉBITO DECORRENTE DE IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DE MERENDA ESCOLAR. RECURSOS DO PNAE. NÃO ACOLHIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se recurso interposto pela representante do Sr. Edilson dos Reis Lima, presidente da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (Agrocoop), em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, prolatado nos seguintes termos e mantido pelo Acórdão 2.326/2018-TCU-Plenário:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 237, parágrafo único, e 252 do RITCU, a conversão do presente processo em tomada de contas especial;

9.3. autorizar a citação da Sra. Conceição Correa Medeiros (CPF 014.008.192-53), Secretária de Estado da Educação à época dos fatos, da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá – Agrocoop (CNPJ 10.725.924/0001-09) , do Sr. Edilson dos Reis Lima (CPF 996.647.712-87) , presidente da Agrocoop, e dos Srs. Edson Barros Barbosa (CPF 860.045.812-91) e Daciel da Cunha Nunes (CPF 789.180.572-53), diretores da Agrocoop, pelo montante de R$ 2.052.573,77, em valores originais, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, nos termos do que restou proposto pela Secex-AP, em instrução lançada à peça 18;

9.4. decretar, cautelarmente, nos termos do art. 274 e 276 do RI/TCU e § 2º do art. 44 da Lei 8.443/1992, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens, tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento ao erário, da Sra. Conceição Correa Medeiros (CPF 014.008.192-53) , Secretária de Estado da Educação à época dos fatos, da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá – Agrocoop (CNPJ 10.725.924/0001-09), do Sr. Edilson dos Reis Lima (CPF 996.647.712-87), presidente da Agrocoop, e dos Srs. Edson Barros Barbosa (CPF 860.045.812-91) e Daciel da Cunha Nunes (CPF 789.180.572-53), diretores da Agrocoop, sem prejuízo da concessão do prazo de 15 dias aos referidos responsáveis para que se pronunciem a respeito da cautelar concedida, a teor do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU

9.5. determinar à Secex-AP que:

9.5.1. promova a constituição de processos apartado de “disponibilidade de bens” para cada responsável a que se refere o subitem 9.4;

9.5.2. adote as providências previstas no art. 276, § 3º, do RITCU, no âmbito dos processos constituídos nos termos do subitem 9.5.1

9.6. orientar a Secex-AP que, em relação aos processos constituídos nos termos do subitem 9.5.1, salvo se aprovado normativo específico que venha a reger a matéria no âmbito desta Corte:

9.6.1. ao final das apurações, cada processo apartado de “disponibilidade de bens” deve ser apensado aos presentes autos;

9.6.2. as verbas de caráter alimentar não estão alcançadas pela indisponibilidade decretada nos presentes autos. Para tanto, consideram-se verbas alimentares, os vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família;

9.6.3. as contas-salário estão excepcionadas da medida cautelar adotada dos presentes autos. Caso os responsáveis alcançados pela cautelar desejem movimentar verbas de caráter alimentar, poderão fazê-lo livremente por meio de conta-salário, desde que providenciem a abertura de conta com tais características, nos termos do que prescreve a Resolução 3.402, de 6/9/2006, do Banco Central do Brasil;

9.6.4. os responsáveis que não tiverem interesse em providenciar abertura de conta-salário deverão peticionar ao relator, periodicamente, pleiteando a liberação das verbas alimentares depositadas nas contas-correntes alcançadas pela indisponibilidade decretada, comprovando, por meio de documentos hábeis, que os valores requeridos se enquadram como alimentares;

9.6.5. os demais recursos financeiros que se encontrarem em contas-correntes alcançadas pela indisponibilidade decretada nos presentes autos, tais como fundo de garantia, aplicações em previdência privada entre outros, escapam, em regra, do conceito de verba alimentar, razão pela qual, estão alcançados pela cautelar decretada;

9.6.6. os recursos disponíveis bem como as aplicações com prazo de vencimento determinado, vencidas ou a vencer, nas contas bloqueadas, continuam alcançados pela medida de indisponibilidade, no entanto, poderão ser objeto de aplicações financeiras desde que sejam de baixo risco. Nesse caso, a escolha dos investimentos, observada a referida condição, é de responsabilidade exclusiva do titular da conta corrente bloqueada bem como do gerente responsável pela aplicação.

(...)

2. A mencionada peça recursal, a qual adoto como parte do relatório, foi prolatada nos seguintes termos (peça 32):

I. DA NOTIFICAÇÃO DO RECORRENTE - DA TEMPESTIVIDADE

O Recorrente foi notificado em 01/11/2018 da decisão proferida no Acórdão 2.326/2018 - TCU- Plenário, datado de 10 de outubro de 2018, por intermédio do Ofício 0630/2018 - TCU/SECEX-AP. Considerando que o Regimento Interno do Tribunal prevê o prazo de 15 dias para a interposição do respectivo instrumento, há que se considerar, portanto, tempestivo o presente Recurso de Reconsideração.

II. DA DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS - DO INTERESSE DE AGIR DO RECORRENTE

Cumpre esclarecer que o Acórdão 2.326/2018 - TCU - Plenário manteve a medida cautelar de indisponibilidade de bens anteriormente decretada pelo Acórdão 213/2018 - TCU - Plenário, estabelecendo a indisponibilidade de bens pelo montante de R$ 2.052.573,77, devido a indícios de ocorrência de desvio de recursos do PNAE, na execução do Contrato 72/2015-SEED, assinado entre a Secretaria de Estado da Educação do Amapá e a Cooperativa de Alimento da Biodiversidade do Amapá (Agrocoop), da qual o Recorrente é Presidente.

Nesse sentido, por ter seus bens pessoais atingidos pela medida cautelar, flagrante o interesse de agir, condição subjetiva para a propositura do presente Recurso.

III. DOS ITENS IMPUGNADOS

O Recorrente impugna o item "a" do Acórdão 2.326/2018, que determinou a manutenção da medida cautelar de indisponibilidade de bens do mesmo.

IV. DO MÉRITO

IV.1 Da a ausência de individualização da medida restritiva de direito à propriedade em relação a cada um dos envolvidos

De acordo com a Tomada Especial de Contas, foram apontados como responsáveis Daciel Cunha Alves, que integrava na época, a Diretoria da Agrocoop, na qualidade de Diretor Financeiro, pelo que foi arrolado pelo Órgão de Contas, juntamente com a Sra. Conceição Correa Medeiros (Secretária de Educação à época dos fatos), Sr. Edilson dos Reis Lima (Diretor Presidente da Agrocoop, então Recorrente) e Edson Barros Barbosa (Diretor Administrativo da Agrocoop), corresponsáveis no montante de R$ 2.052.573,77.

No entanto, quanto à decretação de indisponibilidade de bens, não houve a individualização do montante que cada um seria responsável, mesmo porque consiste em medida assecuratória, aplicada ainda no curso da Tomada de Contas, cuja investigação não foi exaurida, e, portanto, não ocorreu a individualização da responsabilidade de cada agente e tampouco a quantificação do dano atribuído a cada um.

Ora, a pena é individual e deve guardar estreita correspondência com o grau de censura da conduta do agente, o que exige o adequado exame de todos os elementos que envolvem o ilícito.

A importância da análise individualizada da conduta encontra-se evidenciada de forma notável no seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 247/2002 - Plenário:

"5. Examino, então, a alegada contradição levantada pelo ora embargante. A responsabilidade do administrador público é individual. O gestor da coisa pública tem um campo delimitado por lei para agir. Dentro deste limite, sua ação ou omissão deve ser examinada para fins de individualização de sua conduta.

6. A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.

7. Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vicio, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.

8. Assim, não é impossível a situação em que, pelo mesmo fato, um servidor seja punido e outro não. Resta examinar se, no caso concreto, houve contradição na individualização da responsabilidade dos agentes envolvidos nas irregularidades acima descritas". (grifamos)

Igualmente no âmbito do Poder Judiciário, a individualização das condutas vem sendo considerada necessária para a apenação dos gestores improbos, sob pena de retorno dos autos às instâncias inferiores para a necessária fundamentação a esse respeito, consoante se depreende do julgado abaixo:

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS ÍMPROBAS. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OMISSÃO. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM.

1. O acórdão proferido pelo Tribunal 'a quo' não se manifesta a respeito da individualização das condu1asdos réus e da aplicação do princípio da proporcionalidade nas penas adotadas a cada um dos envolvidos.

2. A fundamentação do juízo 'a quo' para a imposição das penas do art. 12 da Lei 8.429/92 é a de que a sanção foi imposta com 'equilíbrio e moderação'.

3. Consta na sentença e no acórdão recorrido que o então Prefeito combinou preço com o licitante. Com relação à comissão de licitação, apenas consta que agiu com culpa, pois tinha o dever de conduzir e fiscalizar o processo licitatório. Ao final, todos os réus tiveram a mesma pena da Lei 8.429/92, inclusive, com a perda do cargo público.

4. O Tribunal 'a quo', apesar de provocado por meio de embargos de declaração para que se manifestasse a respeito da individualização das condutas da aplicação do princípio da proporcionalidade, quedou-se omisso, não fundamentando o decisum nos termos a que uma pena de tal envergadura merece. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para determinar o retomo dos autos ao Tribunal 'a quo' para que este manifeste a respeito da individualização das condutas e aplicação do princípio da proporcionalidade, respondendo aos termos dos embargos de declaração opostos na origem". (STJ - EDcl no AgRg no REsp 1199599/ SP). (grifamos)

Não podemos ignorar, portanto, que a medida cautelar de indisponibilidade de bens, sem anterior aferição da *quantum* devido a cada corresponsável e devida individualização da conduta destes, por ser medida excepcional, restritiva ao direito constitucional de propriedade (art. 5°, *caput*, da Constituição Federal), deve guardar estrita observância à conduta e ao dano efetivamente causado pelo responsável.

Nesse sentido, por ser decisão genérica e incompleta, merece ser reformada, de forma a atender os contornos legais referentes à medida.

IV.2 - Da excepcionalidade da concessão de medidas cautelares "*inaudita altera pars*" - Inexistência de fundamentação assentada na neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou na garantia da utilidade prática de suas deliberações finais

Ainda que o Tribunal de Contas da União seja dotado de poder geral de cautela, com atribuições institucionais suficientes para a adoção de medidas cautelares, dentre elas, a decretação da indisponibilidade de bens, por ser medida excepcional, exige desta Corte a motivação devida para sua aplicação, bem como a ocorrência de situações de lesividade ao interesse público ou, ainda, a fim de garantir a utilidade prática de suas deliberações finais.

Acerca de tais pressupostos, no Supremo Tribunal Federal assim asseverou o Ministro Celso de Mello, por exemplo, ao indeferir medida liminar no MS 26.547/DF, (DJ 29.05.2007), a saber:

"Vale referir, ainda, que se revela processualmente licito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares "inaudita altera parte", sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório. E que esse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautelar, cujo deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contraria, muitas vezes se justifica em situação de urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público. Não se pode ignorar que os provimentos de natureza cautelar - em especial aqueles qualificados pela nota de urgência - acham-se instrumentalmente vocacionados conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando-se, desse modo, não obstante em caráter provisório, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada pelo próprio Tribunal de Contas da União".

Em sentido semelhante, inclusive em caso em que também se discutia a alegação de violação da ampla defesa e do contraditório em face de decretação de indisponibilidade de bens pelo TCU sem prévia oitiva da parte contrária, o Ministro Joaquim Barbosa indeferiu medida liminar (MS 30593 MC/DF, DJe 13.06.2011), com base na jurisprudência aqui mencionada, asseverando o seguinte:

"A alegação de que este direito deveria ter sido exercido antes da decretação de indisponibilidade de bens por ordem do relator do processo no TCU esbarra na possibilidade, reconhecida àquele órgão de controle pela jurisprudência desta Corte, de se valer de medidas cautelares sem oitiva da parte contrária, quando assim for necessário para evitar dano ao erário. (...) No caso concreto, a manutenção da indisponibilidade dos bens até o presente momento parece se justificar pelo risco de que o patrimônio da impetrante- bens que tem origem, também, nos contratos mantidos com o poder público possa vir a se [sic] alienado antes que seja apurada a efetiva ocorrência de danos ao erário decorrentes de vícios na contratação com o DNIT e, por extensão, antes de serem executadas as obrigações decorrentes da responsabilidade apurada pela eventual existência desses danos." (Grifei)

Assim sendo, para que a decretação da indisponibilidade não viole o devido processo legal, bem como demais garantias constitucionais, é imprescindível que seja demonstrado o risco ao interesse público, pela continuidade da lesividade de atos praticados pelos responsáveis, ou ainda, risco de alienação do patrimônio destes antes da conclusão do procedimento, frustrando futuro ressarcimento ao erário.

Corroborando, ainda, com o exposto, temos o voto do Ministro deste Tribunal, Benjamin Zymler, no Acórdão 1.607/2017, acerca da excepcionalidade da medida:

A decretação de indisponibilidade de bens, sendo medida excepcional de natureza cautelar, não necessita ser precedida de indícios concretos de dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis ou de qualquer outra ação tendente a inviabilizar o ressarcimento ao erário, embora deva ser verificada, quando de sua utilização, a presença de uma conduta reprovável que represente riscos significativos de desfazimento de bens que possa prejudicar o ressarcimento ao erário de prejuízos de significativa monta. (grifei)

Ademais, jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a utilização do instituto de natureza cautelar é excepcional e somente deve ocorrer em casos específicos, no bojo dos quais estejam presentes não só indícios de prejuízos de significativa monta, mas principalmente, quando está evidenciada uma conduta por parte dos responsáveis especialmente reprovável que apresente riscos significativos de desfazimento de bens de forma a prejudicar o ressarcimento aos cofres públicos.

Ambas as premissas não se confirmam no caso em tela, vez que a execução do contrato já se extinguiu e os corresponsáveis não agiram com o intuito de se desfazer de seus patrimônios pessoais.

1V.3 Inexistência de risco de dilapidação do patrimônio do Recorrente

Assim como a existência de probabilidade do direito ("veementes indícios") é requisito para a decretação de medida assecuratória a configuração de perigo na demora, caracterizado pelo risco de dilapidação dos lucros obtidos com a conduta. Conforme PACELLI e FISCHER (2017):

"O perigo da demora, a justificar a providência, reside, primeiro, nas dificuldades de recuperação do bem, quando houver a sua alienação, propiciando o repasse e o incremento de uma cadeia de terceiros de boa-fé. Ao depois, busca-se impedir a dilapidação dos lucros obtidos com a infração, tutelando-se, então os direitos patrimoniais e econômicos do ofendido."

In casu, não se afigura presente a atual necessidade da medida, ante a ausência de qualquer indício de que o recorrente tentou ou poderia tentar dilapidar ou, de qualquer forma, dissolver seu patrimônio.

Importante destacar que as medidas assecuratórias reais são extremamente gravosas ao indivíduo, devendo ser sempre observados, além de indícios contundentes da ilicitude, os princípios da proporcionalidade e da excepcionalidade.

Portanto, não é possível conceber que tal medida seja fundamentada por meras presunções ou conjecturas, como se verifica no caso em concreto.

No mesmo sentido colaciona-se julgado emanado do E. Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. INDISPONIBILIDADE DE BENS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. POSSIBILIDADE DE SE DECRETAR A MEDIDA CAUTELAR NA HIPÓTESE DE APLICAÇÃO DE MULTA PECUNIÁRIA. REQUISITO OBJETIVO. PROVA DA DILAPIDAÇÃO DO PATRIMÓNIO. IMPRESCINDIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. Não há prevalecer o fundamento firmado pelo Tribunal de origem no sentido da impossibilidade de se decretar a indisponibilidade dada a natureza pecuniária da sanção a ser aplicada no caso de procedência da ação de improbidade. 2. É irrazoável a indisponibilidade de todos os bens do recorrido, a considerar, em especial, a ausência de elementos concretos a evidenciar, *in casu*, a possibilidade de dilapidação dos bens. 3. Agravo regimental não provido. (STJ, 1ª Turma, AgRg no REsp 1168259/RJ, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. em 03/05/2011) (grifamos)

Diante da ausência de prova de dilapidação patrimonial, ainda que a referida decretação de indisponibilidade não recaia sobre bens suficientes ao sustento do recorrente e de sua família, tal medida é desarrazoada e desproporcional, fazendo-se necessária sua reforma.

V. DOS PEDIDOS

Diante dos argumentos acima expostos, o recorrente requer a RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO DE MANUTENÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS, aplicando-se efeito suspensivo quanto ao item "a" do Acórdão 2.326/2018 - TCU - Plenário, até a manifestação deste Tribunal de Contas quanto à reforma ou manutenção da decisão ora atacada.

É o relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta fase processual, peça recursal de autoria da representante do Sr. Edilson dos Reis Lima, presidente da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (Agrocoop), denominada de “recurso de reconsideração”, em face dos subitens 9.4 e 9.5.1 do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, prolatados nos seguintes termos:

9.4. decretar, cautelarmente, nos termos do art. 274 e 276 do RI/TCU e § 2º do art. 44 da Lei 8.443/1992, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens, tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento ao erário, da Sra. Conceição Correa Medeiros (CPF 014.008.192-53), Secretária de Estado da Educação à época dos fatos, da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá – Agrocoop (CNPJ 10.725.924/0001-09), do Sr. Edilson dos Reis Lima (CPF 996.647.712-87), presidente da Agrocoop, e dos Srs. Edson Barros Barbosa (CPF 860.045.812-91) e Daciel da Cunha Nunes (CPF 789.180.572-53), diretores da Agrocoop, sem prejuízo da concessão do prazo de 15 dias aos referidos responsáveis para que se pronunciem a respeito da cautelar concedida, a teor do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU;

9.5. determinar à Secex-AP que:

9.5.1. promova a constituição de processos apartado de “disponibilidade de bens” para cada responsável a que se refere o subitem 9.4;

9.5.2. adote as providências previstas no art. 276, § 3º, do RITCU, no âmbito dos processos constituídos nos termos do subitem 9.5.1.

15. Originalmente, os autos cuidam do acompanhamento das medidas processuais cabíveis para a identificação e indisponibilidade de bens do Sr. Edilson dos Reis Lima, por força da mencionada decisão, mantida pelo Acórdão 2.326/2018-TCU-Plenário.

16. A irregularidade que ensejou a atuação do presente processo, apurada em sede de representação (TC 002.625/2018-0), decorreu do desvio de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), na execução do Contrato 72/2015-Seed, assinado entre a Secretaria de

Estado da Educação do Amapá (Seed/AP) e a Agrocoop, em razão de pagamentos indevidos por gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar que não foram entregues.

17. Considerando o princípio da fungibilidade recursal, posiciono-me por conhecer a peça recursal como agravo contra a medida cautelar de decretação de indisponibilidade de bens do gestor, nos termos dos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno desta Casa.

18. Em suma, o recorrente intenta afastar a medida cautelar de indisponibilidade de bens que lhe foi imposta, alegando que:

iv) este Tribunal não promoveu a individualização da medida restritiva em relação a cada um dos envolvidos;

v) tal medida cautelar só deveria ser adotada em casos excepcionais, para a neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou na garantia da utilidade prática de suas deliberações finais, condições essas que não teriam sido verificadas no caso presente;

vi) não se afigura presente a necessidade da medida, ante a ausência de qualquer indício de que o recorrente tentou ou poderia tentar dilapidar ou, de qualquer forma, dissolver seu patrimônio.

19. De plano, considero que os argumentos não merecem acolhida.

20. Incialmente, relembro que a decretação da indisponibilidade de bens é medida precária, adotada a partir de análise de cognição sumária, justamente para que haja maiores chances de se garantir o devido ressarcimento ao erário por prejuízos ainda em fase de apuração.

21. Desse modo, não seria possível, nesta primeira etapa processual, realizar a individualização de condutas, de maneira que de cada responsável fosse retido apenas o valor suficiente para o ressarcimento da parcela do débito que lhe seria atribuível.

22. Além disso, trata-se, no presente, caso de uma possível condenação solidária em débito. Assim, a reparação proporcional do débito, por cada responsável, não é exigida, mesmo após o julgamento do mérito. Nesse sentido, transcrevo o enunciado do Acórdão 3.752/2018-TCU-Plenário, da relatoria da **Ministra Ana Arraes**:

> Não existe rateio de débito solidário, já que o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns devedores o pagamento da integralidade da dívida.

23. Nesses termos, não são suficientes para alterar a decisão anterior, os argumentos de que não houve individualização da medida restritiva e de que ela não seria necessária para "a neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou na garantia da utilidade prática de suas deliberações finais". A cautelar se justifica pelo interesse público consubstanciado no ressarcimento ao erário de potencial prejuízo, em apuração no processo de tomada de contas especial (TC 005.052/2018-1).

24. No tocante ao último ponto trazido pelo recorrente, informo que o TCU tem se posicionado nos julgados mais recentes, a exemplo dos Acórdãos 2.428/2016-TCU-Plenário e 1.601/2017-TCU-Plenário, ambos da relatoria do **Min. Benjamin Zymler**, no sentido de que não é necessária a demonstração da intenção de dilapidar o patrimônio para que seja decretada medida cautelar de indisponibilidade de bens.

25. Do Acórdão 2.428/2016-TCU-Plenário, cito o seguinte trecho esclarecedor do voto condutor da decisão:

> 83. Como toda medida cautelar, a proposta de indisponibilidade de bens deve estar assentada em dois pressupostos, o **periculum in mora** e o **fumus bonis iuris**. Com relação a este último requisito, em geral, o TCU deve confirmar se realmente houve dano ao erário, apurar a exata extensão da responsabilidade dos gestores da estatal e das empresas envolvidas. Nesse aspecto, creio que seja prescindível tecer maiores comentários, pois a materialidade dos débitos apurados e os robustos indícios probatórios sobre a autoria pelos fatos evidenciados estão fartamente demonstrados neste voto e no relatório que o fundamenta.
>
> 84. Quanto ao perigo da demora, trago à baila as seguintes considerações constante do voto por mim proferido quando da decretação da indisponibilidade de bens dos responsáveis pela aquisição da refinaria de Pasadena (Acórdão 224/2015-Plenário), no sentido de a gravidade dos fatos e os valores envolvidos podem representar riscos significativos de desfazimento de bens:

"Ou seja, na seara de direito público [em razão do disposto na lei de improbidade administrativa], entendeu-se que o **periculum in mora** seria presumido em razão da gravidade dos fatos e da importância de se preservar o bem público. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça indica, pois, que a decretação de indisponibilidade de bens pode ocorrer mesmo sem a existência de atos concretos indicativos da dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis." (grifos acrescidos)

26. Dessa maneira, entendo que as razões recursais do Sr. Edilson dos Reis Lima são insuficientes para alterar os subitens 9.4 e 9.5.1 do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, relativos à medida cautelar de indisponibilidade de bens do recorrente.

27. Diante do exposto, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2735/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.073/2018-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Agravo (Indisponibilidade de Bens).
3. Recorrente: Edilson dos Reis Lima (996.647.712-87).
4. Órgão: Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado do Amapá.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (Secex-AP).
8. Representação legal: Luciana Uchôa Esteves (OAB/AP 1145).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto pelo Sr. Edilson dos Reis Lima, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal decretou, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do recorrente;

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

9.1. conhecer do agravo interposto pelo Sr. Edilson dos Reis Lima, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência ao agravante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2735-47/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 005.077/2018-4.
Natureza: Agravo (Indisponibilidade de Bens).
Órgão: Secretária de Estado da Educação do Governo do Estado do Amapá.
Responsável: Daciel Cunha Alves (789.180.572-53).
Representação legal: Luciana Uchôa Esteves (OAB/AP 1145).

SUMÁRIO: AGRAVO EM FACE DA DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS. DÉBITO DECORRENTE DE IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DE MERENDA ESCOLAR. RECURSOS DO PNAE. NÃO ACOLHIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se recurso interposto pela representante do Sr. Daciel Cunha Alves, diretor da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (Agrocoop), em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, prolatado nos seguintes termos e mantido pelo Acórdão 2.328/2018-TCU-Plenário:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 237, parágrafo único, e 252 do RITCU, a conversão do presente processo em tomada de contas especial;

9.3. autorizar a citação da Sra. Conceição Correa Medeiros (CPF 014.008.192-53), Secretária de Estado da Educação à época dos fatos, da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá – Agrocoop (CNPJ 10.725.924/0001-09) , do Sr. Edilson dos Reis Lima (CPF 996.647.712-87) , presidente da Agrocoop, e dos Srs. Edson Barros Barbosa (CPF 860.045.812-91) e Daciel da Cunha Nunes (CPF 789.180.572-53), diretores da Agrocoop, pelo montante de R$ 2.052.573,77, em valores originais, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, nos termos do que restou proposto pela Secex-AP, em instrução lançada à peça 18;

9.4. decretar, cautelarmente, nos termos do art. 274 e 276 do RI/TCU e § 2º do art. 44 da Lei 8.443/1992, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens, tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento ao erário, da Sra. Conceição Correa Medeiros (CPF 014.008.192-53) , Secretária de Estado da Educação à época dos fatos, da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá – Agrocoop (CNPJ 10.725.924/0001-09), do Sr. Edilson dos Reis Lima (CPF 996.647.712-87), presidente da Agrocoop, e dos Srs. Edson Barros Barbosa (CPF 860.045.812-91) e Daciel da Cunha Nunes (CPF 789.180.572-53), diretores da Agrocoop, sem prejuízo da concessão do prazo de 15 dias aos referidos responsáveis para que se pronunciem a respeito da cautelar concedida, a teor do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU

9.5. determinar à Secex-AP que:

9.5.1. promova a constituição de processos apartado de “disponibilidade de bens” para cada responsável a que se refere o subitem 9.4;

9.5.2. adote as providências previstas no art. 276, § 3º, do RITCU, no âmbito dos processos constituídos nos termos do subitem 9.5.1

9.6. orientar a Secex-AP que, em relação aos processos constituídos nos termos do subitem 9.5.1, salvo se aprovado normativo específico que venha a reger a matéria no âmbito desta Corte:

9.6.1. ao final das apurações, cada processo apartado de “disponibilidade de bens” deve ser apensado aos presentes autos;

9.6.2. as verbas de caráter alimentar não estão alcançadas pela indisponibilidade decretada nos presentes autos. Para tanto, consideram-se verbas alimentares, os vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família;

9.6.3. as contas-salário estão excepcionadas da medida cautelar adotada dos presentes autos. Caso os responsáveis alcançados pela cautelar desejem movimentar verbas de caráter alimentar, poderão fazê-lo livremente por meio de conta-salário, desde que providenciem a abertura de conta com tais características, nos termos do que prescreve a Resolução 3.402, de 6/9/2006, do Banco Central do Brasil;

9.6.4. os responsáveis que não tiverem interesse em providenciar abertura de conta-salário deverão peticionar ao relator, periodicamente, pleiteando a liberação das verbas alimentares depositadas nas contas-correntes alcançadas pela indisponibilidade decretada, comprovando, por meio de documentos hábeis, que os valores requeridos se enquadram como alimentares;

9.6.5. os demais recursos financeiros que se encontrarem em contas-correntes alcançadas pela indisponibilidade decretada nos presentes autos, tais como fundo de garantia, aplicações em previdência privada entre outros, escapam, em regra, do conceito de verba alimentar, razão pela qual, estão alcançados pela cautelar decretada;

9.6.6. os recursos disponíveis bem como as aplicações com prazo de vencimento determinado, vencidas ou a vencer, nas contas bloqueadas, continuam alcançados pela medida de indisponibilidade, no entanto, poderão ser objeto de aplicações financeiras desde que sejam de baixo risco. Nesse caso, a escolha dos investimentos, observada a referida condição, é de responsabilidade exclusiva do titular da conta corrente bloqueada bem como do gerente responsável pela aplicação.

(...)

2. A mencionada peça recursal, a qual adoto como parte do relatório, foi prolatada nos seguintes termos (peça 32):

I. DA NOTIFICAÇÃO DO RECORRENTE - DA TEMPESTIVIDADE

O Recorrente foi notificado em 01/11/2018 da decisão proferida no Acórdão 2.328/2018 - TCU- Plenário, datado de 10 de outubro de 2018, por intermédio do Ofício 0632/2018 - TCU/SECEX-AP. Considerando que o Regimento Interno do Tribunal prevê o prazo de 15 dias para a interposição do respectivo instrumento, há que se considerar, portanto, tempestivo o presente Recurso de Reconsideração.

II. DA DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS - DO INTERESSE DE AGIR DO RECORRENTE

Cumpre esclarecer que o Acórdão 2.328/2018 - TCU - Plenário manteve a medida cautelar de indisponibilidade de bens anteriormente decretada pelo Acórdão 213/2018 - TCU - Plenário, estabelecendo a indisponibilidade de bens pelo montante de R$ 2.052.573,77, devido a indícios de ocorrência de desvio de recursos do PNAE, na execução do Contrato 72/2015-SEED, assinado entre a Secretaria de Estado da Educação do Amapá e a Cooperativa de Alimento da Biodiversidade do Amapá (Agrocoop), da qual o Recorrente é Presidente.

Nesse sentido, por ter seus bens pessoais atingidos pela medida cautelar, flagrante o interesse de agir, condição subjetiva para a propositura do presente Recurso.

III. DOS ITENS IMPUGNADOS

O Recorrente impugna o item "a" do Acórdão 2.328/2018, que determinou a manutenção da medida cautelar de indisponibilidade de bens do mesmo.

IV. DO MÉRITO

IV.1 Da a ausência de individualização da medida restritiva de direito à propriedade em relação a cada um dos envolvidos

De acordo com a Tomada Especial de Contas, foram apontados como responsáveis Daciel Cunha Alves, que integrava na época, a Diretoria da Agrocoop, na qualidade de Diretor Financeiro, pelo que foi arrolado pelo Órgão de Contas, juntamente com a Sra. Conceição Correa Medeiros (Secretária de Educação à época dos fatos), Sr. Edilson dos Reis Lima (Diretor Presidente da Agrocoop, então Recorrente) e Edson Barros Barbosa (Diretor Administrativo da Agrocoop), corresponsáveis no montante de R$ 2.052.573,77.

No entanto, quanto à decretação de indisponibilidade de bens, não houve a individualização do montante que cada um seria responsável, mesmo porque consiste em medida assecuratória, aplicada ainda no curso da Tomada de Contas, cuja investigação não foi exaurida, e, portanto, não ocorreu a individualização da responsabilidade de cada agente e tampouco a quantificação do dano atribuído a cada um.

Ora, a pena é individual e deve guardar estreita correspondência com o grau de censura da conduta do agente, o que exige o adequado exame de todos os elementos que envolvem o ilícito.

A importância da análise individualizada da conduta encontra-se evidenciada de forma notável no seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 247/2002 - Plenário:

"5. Examino, então, a alegada contradição levantada pelo ora embargante. A responsabilidade do administrador público é individual. O gestor da coisa pública tem um campo delimitado por lei para agir. Dentro deste limite, sua ação ou omissão deve ser examinada para fins de individualização de sua conduta.

6. A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.

7. Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vicio, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.

8. Assim, não é impossível a situação em que, pelo mesmo fato, um servidor seja punido e outro não. Resta examinar se, no caso concreto, houve contradição na individualização da responsabilidade dos agentes envolvidos nas irregularidades acima descritas". (grifamos)

Igualmente no âmbito do Poder Judiciário, a individualização das condutas vem sendo considerada necessária para a apenação dos gestores improbos, sob pena de retorno dos autos às instâncias inferiores para a necessária fundamentação a esse respeito, consoante se depreende do julgado abaixo:

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS ÍMPROBAS. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OMISSÃO. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM.

1. O acórdão proferido pelo Tribunal 'a quo' não se manifesta a respeito da individualização das condu1asdos réus e da aplicação do princípio da proporcionalidade nas penas adotadas a cada um dos envolvidos.

2. A fundamentação do juízo 'a quo' para a imposição das penas do art. 12 da Lei 8.429/92 é a de que a sanção foi imposta com 'equilíbrio e moderação'.

3. Consta na sentença e no acórdão recorrido que o então Prefeito combinou preço com o licitante. Com relação à comissão de licitação, apenas consta que agiu com culpa, pois tinha o dever de conduzir e fiscalizar o processo licitatório. Ao final, todos os réus tiveram a mesma pena da Lei 8.429/92, inclusive, com a perda do cargo público.

4. O Tribunal 'a quo', apesar de provocado por meio de embargos de declaração para que se manifestasse a respeito da individualização das condutas da aplicação do princípio da proporcionalidade, quedou-se omisso, não fundamentando o decisum nos termos a que uma pena de tal envergadura merece. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para determinar o retomo dos autos ao Tribunal 'a quo' para que este manifeste a respeito da individualização das condutas e aplicação do princípio da proporcionalidade, respondendo aos termos dos embargos de declaração opostos na origem". (STJ - EDcl no AgRg no REsp 1199599/ SP). (grifamos)

Não podemos ignorar, portanto, que a medida cautelar de indisponibilidade de bens, sem anterior aferição da *quantum* devido a cada corresponsável e devida individualização da conduta destes, por ser medida excepcional, restritiva ao direito constitucional de propriedade (art. 5°, *caput*, da Constituição Federal), deve guardar estrita observância à conduta e ao dano efetivamente causado pelo responsável.

Nesse sentido, por ser decisão genérica e incompleta, merece ser reformada, de forma a atender os contornos legais referentes à medida.

IV.2 - Da excepcionalidade da concessão de medidas cautelares "*inaudita altera pars*" - Inexistência de fundamentação assentada na neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou na garantia da utilidade prática de suas deliberações finais

Ainda que o Tribunal de Contas da União seja dotado de poder geral de cautela, com atribuições institucionais suficientes para a adoção de medidas cautelares, dentre elas, a decretação da indisponibilidade de bens, por ser medida excepcional, exige desta Corte a motivação devida para sua aplicação, bem como a ocorrência de situações de lesividade ao interesse público ou, ainda, a fim de garantir a utilidade prática de suas deliberações finais.

Acerca de tais pressupostos, no Supremo Tribunal Federal assim asseverou o Ministro Celso de Mello, por exemplo, ao indeferir medida liminar no MS 26.547/DF, (DJ 29.05.2007), a saber:

"Vale referir, ainda, que se revela processualmente licito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares "inaudita altera parte", sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório. E que esse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautelar, cujo deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contraria, muitas vezes se justifica em situação de urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público. Não se pode ignorar que os provimentos de natureza cautelar - em especial aqueles qualificados pela nota de urgência - acham-se instrumentalmente vocacionados conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando-se, desse modo, não obstante em caráter provisório, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada pelo próprio Tribunal de Contas da União".

Em sentido semelhante, inclusive em caso em que também se discutia a alegação de violação da ampla defesa e do contraditório em face de decretação de indisponibilidade de bens pelo TCU sem prévia oitiva da

parte contrária, o Ministro Joaquim Barbosa indeferiu medida liminar (MS 30593 MC/DF, DJe 13.06.2011), com base na jurisprudência aqui mencionada, asseverando o seguinte:

"A alegação de que este direito deveria ter sido exercido antes da decretação de indisponibilidade de bens por ordem do relator do processo no TCU esbarra na possibilidade, reconhecida àquele órgão de controle pela jurisprudência desta Corte, de se valer de medidas cautelares sem oitiva da parte contrária, quando assim for necessário para evitar dano ao erário. (...) No caso concreto, a manutenção da indisponibilidade dos bens até o presente momento parece se justificar pelo risco de que o patrimônio da impetrante- bens que tem origem, também, nos contratos mantidos com o poder público possa vir a se [sic] alienado antes que seja apurada a efetiva ocorrência de danos ao erário decorrentes de vícios na contratação com o DNIT e, por extensão, antes de serem executadas as obrigações decorrentes da responsabilidade apurada pela eventual existência desses danos." (Grifei)

Assim sendo, para que a decretação da indisponibilidade não viole o devido processo legal, bem como demais garantias constitucionais, é imprescindível que seja demonstrado o risco ao interesse público, pela continuidade da lesividade de atos praticados pelos responsáveis, ou ainda, risco de alienação do patrimônio destes antes da conclusão do procedimento, frustrando futuro ressarcimento ao erário.

Corroborando, ainda, com o exposto, temos o voto do Ministro deste Tribunal, Benjamin Zymler, no Acórdão 1.607/2017, acerca da excepcionalidade da medida:

A decretação de indisponibilidade de bens, sendo medida excepcional de natureza cautelar, não necessita ser precedida de indícios concretos de dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis ou de qualquer outra ação tendente a inviabilizar o ressarcimento ao erário, embora deva ser verificada, quando de sua utilização, a presença de uma conduta reprovável que represente riscos significativos de desfazimento de bens que possa prejudicar o ressarcimento ao erário de prejuízos de significativa monta. (grifei)

Ademais, jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a utilização do instituto de natureza cautelar é excepcional e somente deve ocorrer em casos específicos, no bojo dos quais estejam presentes não só indícios de prejuízos de significativa monta, mas principalmente, quando está evidenciada uma conduta por parte dos responsáveis especialmente reprovável que apresente riscos significativos de desfazimento de bens de forma a prejudicar o ressarcimento aos cofres públicos.

Ambas as premissas não se confirmam no caso em tela, vez que a execução do contrato já se extinguiu e os corresponsáveis não agiram com o intuito de se desfazer de seus patrimônios pessoais.

1V.3 Inexistência de risco de dilapidação do patrimônio do Recorrente

Assim como a existência de probabilidade do direito ("veementes indícios") é requisito para a decretação de medida assecuratória a configuração de perigo na demora, caracterizado pelo risco de dilapidação dos lucros obtidos com a conduta. Conforme PACELLI e FISCHER (2017):

"O perigo da demora, a justificar a providência, reside, primeiro, nas dificuldades de recuperação do bem, quando houver a sua alienação, propiciando o repasse e o incremento de uma cadeia de terceiros de boa-fé. Ao depois, busca-se impedir a dilapidação dos lucros obtidos com a infração, tutelando-se, então os direitos patrimoniais e econômicos do ofendido."

In casu, não se afigura presente a atual necessidade da medida, ante a ausência de qualquer indício de que o recorrente tentou ou poderia tentar dilapidar ou, de qualquer forma, dissolver seu patrimônio.

Importante destacar que as medidas assecuratórias reais são extremamente gravosas ao indivíduo, devendo ser sempre observados, além de indícios contundentes da ilicitude, os princípios da proporcionalidade e da excepcionalidade.

Portanto, não é possível conceber que tal medida seja fundamentada por meras presunções ou conjecturas, como se verifica no caso em concreto.

No mesmo sentido colaciona-se julgado emanado do E. Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. INDISPONIBILIDADE DE BENS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. POSSIBILIDADE DE SE DECRETAR A MEDIDA CAUTELAR NA HIPÓTESE DE APLICAÇÃO DE MULTA PECUNIÁRIA. REQUISITO OBJETIVO. PROVA DA DILAPIDAÇÃO DO PATRIMÓNIO. IMPRESCINDIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. Não há prevalecer o fundamento firmado pelo Tribunal de origem no sentido da impossibilidade de se decretar a indisponibilidade dada a natureza pecuniária da sanção a ser aplicada no caso de procedência da ação de improbidade. 2. É irrazoável a indisponibilidade de todos os bens do recorrido, a considerar, em especial, a ausência de elementos concretos a

evidenciar, *in casu*, a possibilidade de dilapidação dos bens. 3. Agravo regimental não provido. (STJ, 1ª Turma, AgRg no REsp 1168259/RJ, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. em 03/05/2011) (grifamos)

Diante da ausência de prova de dilapidação patrimonial, ainda que a referida decretação de indisponibilidade não recaia sobre bens suficientes ao sustento do recorrente e de sua família, tal medida é desarrazoada e desproporcional, fazendo-se necessária sua reforma.

V. DOS PEDIDOS

Diante dos argumentos acima expostos, o recorrente requer a RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO DE MANUTENÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS, aplicando-se efeito suspensivo quanto ao item "a" do Acórdão 2.328/2018 - TCU - Plenário, até a manifestação deste Tribunal de Contas quanto à reforma ou manutenção da decisão ora atacada.

É o relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta fase processual, peça recursal de autoria da representante do Sr. Daciel Cunha Alves, diretor da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá (Agrocoop), denominada de "recurso de reconsideração", em face dos subitens 9.4 e 9.5.1 do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, prolatados nos seguintes termos:

9.4. decretar, cautelarmente, nos termos do art. 274 e 276 do RI/TCU e § 2º do art. 44 da Lei 8.443/1992, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens, tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento ao erário, da Sra. Conceição Correa Medeiros (CPF 014.008.192-53), Secretária de Estado da Educação à época dos fatos, da Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá – Agrocoop (CNPJ 10.725.924/0001-09), do Sr. Edilson dos Reis Lima (CPF 996.647.712-87), presidente da Agrocoop, e dos Srs. Edson Barros Barbosa (CPF 860.045.812-91) e Daciel da Cunha Nunes (CPF 789.180.572-53), diretores da Agrocoop, sem prejuízo da concessão do prazo de 15 dias aos referidos responsáveis para que se pronunciem a respeito da cautelar concedida, a teor do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU;

9.5. determinar à Secex-AP que:

9.5.1. promova a constituição de processos apartado de "disponibilidade de bens" para cada responsável a que se refere o subitem 9.4;

9.5.2. adote as providências previstas no art. 276, § 3º, do RITCU, no âmbito dos processos constituídos nos termos do subitem 9.5.1.

28. Originalmente, os autos cuidam do acompanhamento das medidas processuais cabíveis para a identificação e indisponibilidade de bens do Sr. Daciel Cunha Alves, por força da mencionada decisão, mantida pelo Acórdão 2.328/2018-TCU-Plenário.

29. A irregularidade que ensejou a atuação do presente processo, apurada em sede de representação (TC 002.625/2018-0), decorreu do desvio de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), na execução do Contrato 72/2015-Seed, assinado entre a Secretaria de Estado da Educação do Amapá (Seed/AP) e a Agrocoop, em razão de pagamentos indevidos por gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar que não foram entregues.

30. Considerando o princípio da fungibilidade recursal, posiciono-me por conhecer a peça recursal como agravo contra a medida cautelar de decretação de indisponibilidade de bens do gestor, nos termos dos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno desta Casa.

31. Em suma, o recorrente intenta afastar a medida cautelar de indisponibilidade de bens que lhe foi imposta, alegando que:

vii) este Tribunal não promoveu a individualização da medida restritiva em relação a cada um dos envolvidos;

viii) tal medida cautelar só deveria ser adotada em casos excepcionais, para a neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou na garantia da utilidade prática de suas deliberações finais, condições essas que não teriam sido verificadas no caso presente;

ix) não se afigura presente a necessidade da medida, ante a ausência de qualquer indício de que o recorrente tentou ou poderia tentar dilapidar ou, de qualquer forma, dissolver seu patrimônio.

32. De plano, considero que os argumentos não merecem acolhida.

33. Incialmente, relembro que a decretação da indisponibilidade de bens é medida precária, adotada a partir de análise de cognição sumária, justamente para que haja maiores chances de se garantir o devido ressarcimento ao erário por prejuízos ainda em fase de apuração.

34. Desse modo, não seria possível, nesta primeira etapa processual, realizar a individualização de condutas, de maneira que de cada responsável fosse retido apenas o valor suficiente para o ressarcimento da parcela do débito que lhe seria atribuível.

35. Além disso, trata-se, no presente, caso de uma possível condenação solidária em débito. Assim, a reparação proporcional do débito, por cada responsável, não é exigida, mesmo após o julgamento do mérito. Nesse sentido, transcrevo o enunciado do Acórdão 3.752/2018-TCU-Plenário, da relatoria da **Ministra Ana Arraes**:

> Não existe rateio de débito solidário, já que o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns devedores o pagamento da integralidade da dívida.

36. Nesses termos, não são suficientes para alterar a decisão anterior, os argumentos de que não houve individualização da medida restritiva e de que ela não seria necessária para "a neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou na garantia da utilidade prática de suas deliberações finais". A cautelar se justifica pelo interesse público consubstanciado no ressarcimento ao erário de potencial prejuízo, em apuração no processo de tomada de contas especial (TC 005.052/2018-1).

37. No tocante ao último ponto trazido pelo recorrente, informo que o TCU tem se posicionado nos julgados mais recentes, a exemplo dos Acórdãos 2.428/2016-TCU-Plenário e 1.601/2017-TCU-Plenário, ambos da relatoria do **Min. Benjamin Zymler**, no sentido de que não é necessária a demonstração da intenção de dilapidar o patrimônio para que seja decretada medida cautelar de indisponibilidade de bens.

38. Do Acórdão 2.428/2016-TCU-Plenário, cito o seguinte trecho esclarecedor do voto condutor da decisão:

> 83. Como toda medida cautelar, a proposta de indisponibilidade de bens deve estar assentada em dois pressupostos, o **periculum in mora** e o **fumus bonis iuris**. Com relação a este último requisito, em geral, o TCU deve confirmar se realmente houve dano ao erário, apurar a exata extensão da responsabilidade dos gestores da estatal e das empresas envolvidas. Nesse aspecto, creio que seja prescindível tecer maiores comentários, pois a materialidade dos débitos apurados e os robustos indícios probatórios sobre a autoria pelos fatos evidenciados estão fartamente demonstrados neste voto e no relatório que o fundamenta.
>
> 84. Quanto ao perigo da demora, trago à baila as seguintes considerações constante do voto por mim proferido quando da decretação da indisponibilidade de bens dos responsáveis pela aquisição da refinaria de Pasadena (Acórdão 224/2015-Plenário), no sentido de a gravidade dos fatos e os valores envolvidos podem representar riscos significativos de desfazimento de bens:
>
> "Ou seja, na seara de direito público [em razão do disposto na lei de improbidade administrativa], entendeu-se que o **periculum in mora** seria presumido em razão da gravidade dos fatos e da importância de se preservar o bem público. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça indica, pois, que a decretação de indisponibilidade de bens pode ocorrer mesmo sem a existência de atos concretos indicativos da dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis." (grifos acrescidos)

39. Dessa maneira, entendo que as razões recursais do Sr. Daciel Cunha Alves são insuficientes para alterar os subitens 9.4 e 9.5.1 do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, relativos à medida cautelar de indisponibilidade de bens do recorrente.

40. Diante do exposto, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

1. Processo nº TC 005.077/2018-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Agravo (Indisponibilidade de Bens).
3. Recorrente: Daciel Cunha Alves (789.180.572-53).
4. Órgão: Secretária de Estado da Educação do Governo do Estado do Amapá.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (Secex-AP).
8. Representação legal: Luciana Uchôa Esteves (OAB/AP 1145).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto pelo Sr. Daciel Cunha Alves, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal decretou, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do recorrente;

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

9.1. conhecer do agravo interposto pelo Sr. Daciel Cunha Alves, em face do Acórdão 213/2018-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência ao agravante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2736-47/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE III – Plenário
TC 008.530/2018-1.
Natureza: Consulta.
Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
Consulente: Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. DESVINCULAÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL DA UNIÃO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuida-se de consulta do então Ministro-Substituto de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Esteves Pedro Colnago Júnior, atualmente titular da pasta, acerca do entendimento desta Corte de Contas quanto à desvinculação de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União, conforme o Aviso 33/MP, de 9/3/2018 (peça 1).

2. A Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) procedeu à análise da matéria nos termos da instrução acostada à peça 3, que teve anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 4 e 5), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Ministro-Substituto de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Esteves Pedro Colnago Júnior, acerca do entendimento desta Corte de Contas quanto à desvinculação de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União, conforme o Aviso 33/MP, de 9/3/2018 (peça 1).

2. A consulta foi apresentada por meio do Parecer 176/2018/GCG/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU, de 1º/3/2018 (peça 1, p. 5-16), o qual analisa a matéria posta pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), e chama a atenção para o fato de que matérias complexas e de alta relevância, como as levantadas na presente consulta, podem ser solucionadas pela própria Advocacia-Geral da União (AGU), seja por meio da emissão de pareceres por parte das unidades de consultoria que prestam assessoramento jurídico ao Poder Executivo, como é o caso da Consultoria Jurídica, seja eventualmente por meio da emissão de manifestações vinculantes por parte da Consultoria-Geral da União.

3. Além disso, a SOF contextualizou o problema a partir das diversas restrições atualmente impostas à gestão eficiente do orçamento público, restrições essas que acabam por gerar um desequilíbrio na relação entre receitas e despesas.

4. A SOF acrescentou ainda que, se de um lado as despesas obrigatórias têm crescido anualmente sem que haja fontes de recursos suficientes para o seu financiamento, de outro, diversas receitas públicas legalmente vinculadas têm se acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional. Com isso, cria-se uma situação paradoxal, na qual o excesso de receitas vinculadas convive com a escassez de fontes de recursos não vinculadas, o que gera dificuldades para o financiamento do montante excessivo e crescente de despesas obrigatórias.

5. Posto isso, em resumo, os questionamentos apresentados pelo consulente são os seguintes (peça 1, p. 4):

I. Permanece o entendimento do Tribunal que os instrumentos de desvinculação de receitas até hoje editados são incompatíveis com a legislação vigente?

II. Tendo em vista a alegada antinomia entre as normas de desvinculação até então editadas e as leis especiais que tratam de diversas fontes: a) uma norma que cite / altere explicitamente a legislação de cada fonte sanaria a incompatibilidade com o disposto no art. 8º da LRF? b) é necessária a edição de leis especificas desvinculando cada fonte ou é possível que se faça em ato único?

III. O TCU entende haver alguma restrição à edição de Medida Provisória sobre o tema, que obrigue que tais alterações ocorram via Projeto de Lei?

IV. Tendo em vista que a Lei nº 11.943, de 2009, possui natureza perene e encontra-se em vigor, mas é originária de medida provisória e tem a mesma generalidade das demais normas discutidas pelo TCU, o Tribunal entende que sua utilização está comprometida?

II. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Inicialmente, registre-se que o Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão possui legitimidade para formular consulta a esta Corte de Contas, conforme o disposto no art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU 246/2011. Ademais, a consulta foi instruída com o Parecer 176/2018/GCG/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU, em obediência ao disposto no § 1º do art. 264 do Regimento Interno, contando ainda com indicação precisa de seu objeto e tendo sido formulada articuladamente.

7. Quanto ao objeto, a consulta versa sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares, quais sejam: a) entendimento jurisprudencial do TCU sobre desvinculação de recursos frente a legislação em exercício; b) procedimento correto de desvinculação de recursos diante do disposto no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); c) edição de medida provisória (MP) para desvincular recursos, ante a disposição do art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição Federal (CF/88); e d) aplicabilidade da desvinculação estabelecida pelo art. 13 da Lei 11.943/2009. Trata, portanto, de aplicação de dispositivo legal concernente à matéria de competência do Tribunal, estando atendido o requisito do caput do art. 264 do Regimento Interno do TCU.

8. Pelo exposto, a presente consulta deve ser conhecida, uma vez que formulada por autoridade que possui legitimidade para tanto, acerca da aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, caput, inciso VI e § 1º, do Regimento Interno do TCU.

III. EXAME TÉCNICO

III.1. Permanece o entendimento do Tribunal que os instrumentos de desvinculação de receitas até hoje editados são incompatíveis com a legislação vigente?

9. Segundo consta do Parecer 176/2018/GCG/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU, nos últimos vinte anos,

foram editadas cerca de onze medidas provisórias de desvinculação de superávit financeiro, sendo que nove delas foram convertidas em lei e apenas as duas últimas (MPs 661/2014 e 704/2015) foram rejeitadas, no todo ou em parte, pelo Congresso Nacional.

10. A primeira manifestação direta do TCU sobre questões relacionadas a desvinculação de recursos foi proferida no âmbito do processo TC 011.588/2009-9, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual tratava de levantamento realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com o objetivo de verificar a legalidade da utilização de recursos das fontes 34 (compensações financeiras pela exploração de recursos hídricos) e 42 (compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural) para amortização da dívida pública mobiliária federal interna, conforme autorização do art. 11 da Lei 11.803/2008.

11. À época, o Ministro Walton Alencar Rodrigues deixou claro em seu voto entender que, além de existir vinculação constitucional a órgãos da administração direta federal, o que impediria a destinação desses recursos para o pagamento da dívida, a Lei 11.803/2008 (norma de desvinculação genérica) não teria o condão de afastar as vinculações estabelecidas por normas especiais anteriores, a exemplo das Leis 8.001/1990, 9.478/1997 e 7.990/1989.

12. O relator argumentou ainda que não poderia prosperar a interpretação de que a Lei 11.803/2008 teria autorizado o uso da quota-parte de órgãos da administração direta da União no pagamento da dívida mobiliária, porque esse entender contrariaria o disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a mudança de destinação de recursos legalmente vinculados a finalidade específica, ainda que em exercício diverso do qual ocorreu o ingresso.

13. Por fim, o Ministro Walton Alencar Rodrigues concluiu em seu voto que, apesar de as desvinculações das referidas fontes serem irregulares, a origem do problema não se localizava nos atos das Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal, mas no decreto que abriu o orçamento fiscal da União e remanejou recursos da compensação financeira para a rubrica "encargos financeiros da União", com pretenso amparo na Lei 11.803/2008. Assim, não poderia o TCU assinar prazo para o exato cumprimento da lei, porque compete exclusivamente ao Congresso Nacional "sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa" (art. 49, inciso V, da Constituição Federal).

14. Com isso, a decisão proferida pelo TCU (Acórdão 2.926/2010-TCU-Plenário, relatoria Ministro Walton Alencar Rodrigues) limitou-se a encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e do voto, ao presidente do Congresso Nacional, para adoção das medidas que julgasse pertinentes, assim como ao ministro-chefe da Casa Civil e aos ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, hoje Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

15. Cabe ressaltar que a discussão sobre a possibilidade de desvinculação dos recursos da fonte 42 também é objeto de consulta (TC 004.263/2018-9), que, assim como o presente processo, possui como relator o Ministro Vital do Rêgo.

16. No ano seguinte à expedição do Acórdão 2.926/2010-TCU-Plenário, esta Corte de Contas voltou a se manifestar quanto à execução de despesas com fontes de recursos vinculadas no âmbito do Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2010. À época, o TCU fez uma ressalva específica quanto à execução de despesas à conta de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos da execução da despesa por fonte de recursos e a aplicação das disposições contidas no parágrafo único do art. 8º da LRF, que determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atendimento do objeto da sua vinculação.

17. Como resultado da ressalva, foi proferida recomendação à STN e à SOF para que apresentassem em noventa dias estudos com soluções que visassem coibir a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira (item II do Parecer do Prévio, o qual foi aprovado pelo Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

18. O tema já foi objeto de diversos acompanhamentos feitos pela Semag, que verificou que o problema ainda persiste. Segundo justificativas apresentadas pela SOF, no âmbito do processo TC 004.090/2018-7 (Acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2017, relatoria Ministro Vital do Rêgo), aquela secretaria se deparou com dificuldades para viabilizar o ajuste de possíveis inversões de saldo, razão pela qual, juntamente com a STN, pleiteou reunião com a Semag para discutir o tema, e apresentou consultas a este Tribunal para sanar dúvidas relacionadas ao assunto, especialmente quanto aos seguintes pontos: a) aplicabilidade da Lei 11.943/2009; b) utilização de superávit financeiro para reversão de fontes invertidas e do instrumento legal adequado para possibilitar a desvinculação de fontes; c) legalidade da alocação

do superávit da fonte 78; e d) conceito de vinculação constitucional, das quais duas ainda tramitam nesta Corte de Contas, sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo (TC 004.263/2018-9 e TC 008.530/2018-1).

19. Já em 2015, no contexto da emissão do Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2014, o TCU voltou a falar sobre a desvinculação de recursos por meio de medida provisória. Contudo, naquela oportunidade, resolveu não emitir posicionamento, pois ainda não havia entendimento consolidado na Corte de Contas sobre a matéria (item 8.8.3 da análise das contrarrazões aos indícios de irregularidades apontados no Relatório Preliminar sobre as contas da Presidente da República do exercício de 2014).

20. Nas contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2015, as quais foram analisadas em 2016, o TCU voltou a se manifestar quanto ao assunto. Na ocasião, o relator das contas, Ministro José Múcio Monteiro, consignou em seu relatório que haveria irregularidade na desvinculação do superávit financeiro pela Medida Provisória 704/2015, uma vez que esta norma não possuiria eficácia jurídica devido à prevalência das leis específicas de vinculação.

21. Após os debates em plenário, a desvinculação pela MP 704/2015, apesar de não ter sido incluída no rol de irregularidades que deram base para a emissão do Parecer Prévio, foi incluída na seção referente a "outros achados", o que, por si só, não retira o caráter de irregularidade do procedimento de desvinculação. Além disso, a irregularidade foi objeto de alerta ao Poder Executivo, mas apenas com relação ao superávit financeiro de fundos especiais, nos seguintes termos: "alertar o Poder Executivo Federal de que a utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação contraria o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e parágrafo único do art. 8º da LRF".

22. Em resumo, os procedimentos de desvinculação foram considerados irregulares em consequência de dois aspectos: a) a desvinculação estabelecida por normas gerais posteriores não alcança as vinculações fixadas por normas especiais anteriores; b) uma norma geral de desvinculação de recursos não abarca o superávit financeiro vinculado a um fundo especial, devendo tais recursos, para serem de livre utilização, serem objeto de desvinculação estabelecida na própria lei de criação do fundo.

23. Ainda quanto ao tema, o quadro seguinte demonstra o entendimento de alguns dos ministros do TCU, quando da apreciação das contas de 2015.

Tabela 1 – Declarações de voto, na apreciação das contas do Presidente da República, referentes à desvinculação de superávit financeiro pela MP 704/2015

Ministro	Declaração de Voto
José Múcio Monteiro (Relator)	(...) manutenção do meu entendimento sobre a irregularidade da utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, bem como o uso de recursos de fundos especiais em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 (...)
Walton Alencar Rodrigues	Acompanhou o Relator
Benjamin Zymler	(...) caso se conclua que esta Corte não pode adentrar o mérito de medida provisória, não seria possível apontar como irregulares os atos praticados com base na MP 704/2015 (...) entendo que devam ser excluídas as irregularidades mencionadas nos subitens 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 1497/2016-Plenário (...)
Bruno Dantas	(...) sugiro que ambas as irregularidades sejam, nesta oportunidade, classificadas como "Outros Achados (...) sem prejuízo de se emitir o alerta sugerido pelo ilustre Ministro Raimundo Carreiro acerca da possibilidade de esta Corte vir a enfrentar novamente a questão (...)
Vital do Rêgo	(...) alinho-me à proposta do eminente Relator (...)
Augusto Sherman	(...) entendo, como Suas Excelências, que as falhas constantes dos itens 11 e 12 da proposta de parecer trazida pelo Relator não devam constituir fundamento para a desaprovação das Contas de Governo. São irregularidades, sim, mas sem gravidade suficiente para tanto.

Marcos Bemquerer	(...) manifesto minha anuência às propostas apresentadas por Sua Excelência, Ministro José Múcio Monteiro (...)

Fonte: Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2015, disponível em: http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/contas-do-governo-exercicio-2015.html.

24. Por fim, no Relatório sobre as contas do Presidente da República de 2016, o TCU considerou que o alerta relativo às contas de 2015 havia sido observado, já que o governo federal não tinha realizado desvinculações de recursos ao longo do exercício de 2016.

25. Cabe acrescentar que a irregularidade na desvinculação de superávit financeiro instituída pela MP 704/2015 é decorrente de trabalho de auditoria de conformidade realizado pela Semag (TC 008.584/2016-8, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro). No âmbito da referida auditoria, a unidade técnica fez a seguinte proposta de encaminhamento:

70.1. Determinar à Secretara do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, quando ocorrerem novas desvinculações de recursos, estabeleçam controles de forma que aumente a transparência na realização de tais procedimento e seja possível segregar os recursos desvinculados por fonte de recursos e unidade orçamentária;

70.2. Dar ciência à Secretara do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal de que a desvinculação de recursos, por normal geral, está em desacordo com o art. 73 da Lei 4.320/1964, o qual exige, no caso de fundos especiais, a autorização específica na lei de criação de cada fundo para que seus recursos sejam destinados em finalidade diversa daquela estabelecida inicialmente;

70.3. Dar ciência à Secretara do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal de que a desvinculação de recursos, por normal geral, não alcança as vinculações estabelecidas por normas especiais anteriores.

(...)

26. No entanto, o TC 008.584/2016-8 ainda não foi objeto de deliberação pelo Plenário do TCU, estando, atualmente, sob análise do Ministro Aroldo Cedraz, que formulou pedido de vista na sessão plenária de 24/1/2018 (peça 37 do TC 008.584/2016-8).

27. Portanto, até que sobrevenha decisão em contrário, o entendimento atual desta Corte de Contas, conforme constante do Relatório e Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2015 (Acórdão 2.523/2016-TCU-Plenário, relatoria Ministro José Múcio Monteiro), é no sentido de que: a) a desvinculação estabelecida por normas gerais posteriores não alcança as vinculações fixadas por normas especiais anteriores; e b) uma norma geral de desvinculação de superávit financeiro não abarca os saldos financeiros apurados no balanço patrimonial do final do exercício vinculados a qualquer fundo especial, devendo tais recursos, para se tornarem de livre utilização, serem objeto de desvinculação estabelecida nas próprias leis de criação de cada fundo, conforme estabelece o art. 73 da Lei 4.320/1964.

III.2. Tendo em vista a alegada antinomia entre as normas de desvinculação até então editadas e as leis especiais que tratam de diversas fontes: i) uma norma que cite altere explicitamente a legislação de cada fonte, sanaria a incompatibilidade com o disposto no art. 8º da LRF?; ii) além disso, é necessária a edição de leis especificas desvinculando cada fonte ou é possível que se faça em ato único?

28. Conforme exposto na análise do primeiro questionamento feito pelo MPDG, o TCU considerou irregular a desvinculação de recursos feita pela MP 704/2015. Nesse caso, esta Corte de Contas constatou que havia antinomia jurídica entre as normas de vinculação, anteriores e especiais, e a norma de desvinculação (MP 704/2015), posterior e geral. Além disso, quando se fala de superávit financeiro de fundos especiais, o art. 73 da Lei 4.320/1964 exige a alteração da própria lei de criação do fundo para que o superávit financeiro seja desvinculado.

29. No primeiro caso (recursos vinculados a órgãos/entidades que não sejam fundos especiais), a antinomia foi gerada pela falta de especificação, na medida provisória, das fontes de recursos a serem desvinculadas, inclusive com a indicação dos dispositivos legais que seriam alterados, mesmo que temporariamente. Se tivesse havido tal particularização, no caso da MP 704/2015, não haveria que se falar em antinomia, já que se estaria diante de uma norma especial posterior de desvinculação, a qual prevaleceria sobre as normas especiais anteriores de vinculação.

30. A doutrina conceitua as leis gerais como normas de aplicação mais genérica e ampla, que regulam o maior número de hipóteses enquadradas nos tipos legais. Quanto às leis especiais, estas regulam apenas determinado número de situações, sujeitando alguns casos a um tratamento diferente e específico, como é o caso

das vinculações de receitas que são amplamente discutidas para, posteriormente, estabelecerem destinações de recursos para concretização de objetivos específicos. Explicando melhor, as normas de vinculação de recursos são concebidas levando em consideração as especificidades de cada caso, caracterizando-se por criar regras especiais de acordo com o tipo de recurso.

31. As antinomias, em muitos casos, são causadas por atecnia legislativa que, além de causar ruídos no processo de aplicação do direito, implica a falta de transparência no processo de desvinculação desses recursos. Ora, é no mínimo inusitado considerar que o Congresso Nacional aprovou leis específicas vinculando receitas a determinadas áreas e o Poder Executivo, utilizando-se de uma medida provisória genérica, desvincule tais recursos sem um mínimo de transparência para que os parlamentares decidam sobre cada caso.

32. Além de dar maior transparência ao processo legislativo, a exigência de especialidade da lei de desvinculação tem o objetivo de impedir que o debate legislativo de matéria de tão grande importância fique prejudicado. Assim, essa exigência protege o exercício da função legislativa, ao evitar que a desvinculação de certos recursos fique camuflada e passe despercebida durante a apreciação pelo Poder Legislativo.

33. De mais a mais, tal imposição não é criação desta Corte Contas, mas sim da própria complexidade das normas que formam o ordenamento jurídico. Com efeito, a escolha entre a edição de norma geral ou especial de desvinculação não cabe ao Poder Executivo, haja vista que, quando do estabelecimento das vinculações, o Poder Legislativo cuidou de tratar as vinculações por meio de normas especiais, discutidas e aprovadas em cada caso. Portanto, não há margem de escolha ao Executivo, de forma que normas gerais de desvinculação não produzirão efeitos quando confrontadas com normas especiais anteriores de vinculação.

34. O estabelecimento de vinculações e desvinculações é matéria de fácil identificação de conflito de normas, pois, na prática, existem duas normas dispondo sobre os mesmos recursos, no entanto, com disposições diversas. Sendo assim, o mais apropriado é que as disposições sobre desvinculações sejam feitas por meio de dispositivos alteradores, ao invés de dispositivos autônomos. Fazendo isso, não haverá margem para que o aplicador do direito decida de forma diversa daquela que está disposta na norma de desvinculação.

35. Quanto aos recursos vinculados a fundos especiais, o art. 73 da Lei 4.320/1964 exige, no caso, uma norma alteradora da lei de criação de cada fundo ("salvo determinação em contrário da lei que o instituiu"). Isso não significa, da mesma forma que no caso anterior, que deve ser editada uma lei específica para cada caso, mas sim que o dispositivo indique, expressamente, que está alterando a vinculação inicialmente estabelecida ou acrescentando autorização para livre utilização dos recursos do respectivo fundo.

36. Portanto, propõe-se responder ao consulente que: a) para sanar a antinomia gerada pela edição de normas gerais de desvinculação, basta a edição de um único ato normativo, de forma que a norma alteradora cite, explicitamente, a norma legal e a fonte de recursos que estão sendo alteradas; e b) no caso de fundos especiais, a norma de desvinculação deverá alterar a lei de criação do respectivo fundo, autorizando a destinação dos recursos de superávit financeiro para o Tesouro Nacional.

III.3. O TCU entende haver alguma restrição à edição de medida provisória, que obrigue que tais alterações [desvinculações] ocorram por Projeto de Lei?

37. A Constituição Federal de 1988 veda a edição de medida provisória sobre matéria relativa a orçamento, ressalvadas aquelas relativas à abertura de crédito adicional extraordinário (art. 167, § 3º). Essa proibição foi acrescentada na CF/88 pela Emenda Constitucional 32/2001 (EC 32/2001). Veja:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

(...)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, <u>orçamento</u> e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º [créditos extraordinários]; (grifei)

38. O legislador constituinte originário já havia previsto essa mesma proibição para o caso de leis delegadas. Veja:

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º <u>Não serão objeto de delegação</u> os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem <u>a legislação sobre</u>:

(...)

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. (grifei)

39. Os dispositivos constitucionais são claros e lógicos ao proibirem a edição de medida provisória sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A lógica para tal vedação decorre do fato de que as leis orçamentárias, embora sejam de iniciativa do Presidente da República (art. 84, inciso XXIII, da CF/88), constituem matéria de competência privativa do Congresso Nacional, conforme disposto no art. 48, inciso II, da CF/88:

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;

40. Sendo de competência privativa do Congresso Nacional, não cabe ao Poder Executivo legislar sobre tais instrumentos, por meio de medida provisória, sob pena de invadir a competência do Poder Legislativo, em prejuízo ao princípio da separação dos poderes. Veja lição de MENDES, Gilmar Ferreira, (Curso de Direito Constitucional, 2017, p. 816):

Matérias que a Constituição entrega à deliberação privativa ou exclusiva do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal tampouco podem ser objeto de medida provisória, já que isso importaria invasão pelo Presidente da República de competência do Legislativo, com prejuízo ao princípio da separação dos Poderes. Daí, por exemplo, não poder medida provisória autorizar referendum ou convocar plebiscito (art. 49, XV, da CF).

41. Antes mesmo da edição da Emenda Constitucional 32/2001, a qual incluiu o § 1º ao art. 62 da CF/88, o Supremo Tribunal Federal (STF) já reconhecia a impossibilidade de edição de medida provisória que alterasse as leis orçamentárias (vide ADI 1.716-0/DF). Na ocasião, apesar de o STF, por questões técnicas, não ter apreciado o mérito da referida ADI, o relator da ação, ex-Ministro Sepúlveda Pertence, deixou consignado em seu voto que, se existia proibição de tratar da LOA por lei delegada (art. 68, § 1º, inciso III, da CF/88), a qual passava por autorização prévia do Poder Legislativo, seria absurdo não aplicar a mesma vedação para as medidas provisórias, que são editadas pelo Poder Executivo sem qualquer participação prévia do Legislativo:

Não consigo entender, no pressuposto da racionalidade de um texto normativo, que onde se limitou a delegação legislativa que, como mostrei, é uma derrogação muito menos violenta do sistema fundamental da separação dos poderes –, se possa permitir, em matéria de medida provisória, que por um ato individual do Chefe do Governo, em sistema presidencialista, se gerem efeitos imediatos e muitas vezes irreversíveis. (ADI 1.716-0/DF)

42. Portanto, até este ponto, pode-se concluir que, conforme o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição, o chefe do Poder Executivo não pode editar medida provisória sobre a Lei Orçamentária Anual, à exceção dos créditos extraordinários, conforme previsão do art. 167, § 3º, da CF/88.

43. Um exemplo recente de desvinculação é o caso da MP 704/2015, que desvinculou recursos de superávit financeiro para pagamento de despesas primárias obrigatórias do exercício de 2015:

Art. 1º O superávit financeiro das fontes de recursos decorrentes de vinculação legal existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2014 poderá ser destinado à cobertura de despesas primárias obrigatórias no exercício de 2015.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica às fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a Estados e Municípios.

44. Perceba que somente a edição da medida provisória não viabilizaria a utilização do superávit financeiro, necessitando de ato normativo posterior para alterar as fontes de recursos na LOA. No caso específico da LOA 2015, o orçamento foi alterado por meio de Portaria da SOF, conforme autorização legislativa prévia constante na LDO de 2015. Veja:

Art. 43. As classificações das dotações previstas no art. 6º, as fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e as codificações orçamentárias e as suas denominações poderão ser alteradas de acordo com as necessidades de execução, mantido o valor total do subtítulo e observadas as demais condições de que trata este artigo, em conformidade com o disposto neste artigo.

§ 1º As alterações de que trata o caput poderão ser realizadas, justificadamente, se autorizadas por meio de:

(...)

III - portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e

Gestão, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:

a) para as fontes de recursos, inclusive as de que trata o art. 115, observadas as vinculações previstas na legislação, para os identificadores de uso e de resultado primário e para as esferas orçamentárias, exceto para as alterações dos identificadores de resultado primário 6 (RP 6) e 7 (RP 7);

45. Posto isso, propõe-se responder ao consulente que não há restrição constitucional à edição de medida provisórias sobre a desvinculação de recursos, haja vista que a alteração de destinações de superávit financeiro, por si só, não significa alteração da LOA, devendo os reflexos de tais desvinculações serem incorporados ao orçamento somente após autorização do Congresso Nacional, seja por meio de créditos adicionais, seja por ato normativo do Poder Executivo, mediante autorização prévia e expressa da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

III.4. Tendo em vista que o art. 13 da Lei nº 11.943/2009, possui natureza perene e encontra-se em vigor, mas é originária de medida provisória e tem a mesma generalidade das demais normas discutidas pelo TCU, o tribunal entende que sua utilização está comprometida?

46. O art. 13 da Lei 11.943/2009 estabelece que o excesso de arrecadação e o superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderão ser destinados à amortização da dívida pública federal. Já o parágrafo único do mesmo artigo afirma que a desvinculação não se aplica às fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a estados, Distrito Federal e municípios.

47. Considerando todo o conteúdo já exposto nos tópicos anteriores, existem dois argumentos para não considerar a norma do art. 13 válida ou eficaz: a) o art. 13, por ser norma geral de desvinculação, entra em conflito com as normas especiais de vinculação, sejam elas anteriores ou posteriores, e, no caso, as normas especiais de vinculação acabam prevalecendo sobre a norma geral de desvinculação; e b) mesmo que a premissa anterior seja considerada inválida, a desvinculação do art. 13 da Lei 11.943/2009 não se aplica aos casos de superávits financeiros de fundos especiais, que devem ser desvinculados por meio de autorização constante na própria lei de criação do fundo, conforme determina o art. 73 da Lei 4.320/1964.

48. Portanto, propõe-se responder ao consulente que a norma prevista no art. 13 da Lei 11.943/2009 padece de eficácia, não podendo ser utilizada como base para utilização de recursos vinculados para amortização da dívida pública federal.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Ante o exposto, com fulcro no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 do Regimento Interno do TCU, submetem-se os autos à consideração superior, com a proposta de:

a) conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos art. 264, caput, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU (item 8 desta instrução);

b) promover a oitiva preliminar do Ministério Público de Contas, dadas a relevância e a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame;

c) responder ao consulente, Exmo. Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Esteves Pedro Colnago Junior, que:

c.1) até que sobrevenha decisão em contrário, o entendimento atual desta Corte de Contas, conforme constante do Relatório e Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2015 (Acórdão 2.523/2016-TCU-Plenário, relatoria Ministro José Múcio Monteiro), é no sentido de que: i) a desvinculação estabelecida por normas gerais posteriores não alcança as vinculações fixadas por normas especiais anteriores; e ii) uma norma geral de desvinculação de superávit financeiro não abarca os saldos financeiros apurados no balanço patrimonial do final do exercício, vinculados a qualquer fundo especial, devendo tais recursos, para se tornarem de livre utilização, serem objeto de desvinculação estabelecida nas próprias leis de criação de cada fundo, conforme estabelece o art. 73 da Lei 4.320/1964 (item 27);

c.2) para sanar a antinomia gerada pela edição de normas gerais de desvinculação, basta a edição de um único ato normativo, de forma que a norma alteradora cite, explicitamente, o dispositivo legal que está sendo alterado (item 36);

c.3) no caso de desvinculação de superávit financeiro de fundos especiais, a norma de desvinculação deverá alterar a lei de criação do respectivo fundo, autorizando a destinação dos recursos de superávit financeiro para o Tesouro Nacional (item 36);

c.4) não há restrição constitucional à edição de medidas provisórias sobre desvinculação de recursos, haja vista que a alteração de destinações de superávit financeiro, por si só, não significa alteração da Lei Orçamentária Anual, devendo os reflexos de tais desvinculações serem incorporados ao orçamento somente após autorização do Congresso Nacional, seja por meio de créditos adicionais, seja por ato normativo do Poder Executivo, autorizado prévia e expressamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (item 45);

c.5) a norma prevista no art. 13 da Lei 11.943/2009 padece de eficácia, não podendo ser utilizada como base para utilização de recursos vinculados para amortização da dívida pública federal (item 48);

d) dar ciência do acórdão a ser proferido à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que o inteiro teor da deliberação poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos);

e) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 33 da Resolução-TCU 259/2014.

3. A representante do Ministério Público junto ao TCU, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se nos termos constantes da peça 9, transcrita a seguir com ajustes de forma, em atendimento ao despacho por mim proferido à peça 6:

Trata-se de Consulta formulada pelo Ministro-Substituto de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Esteves Pedro Colnago Júnior, acerca do entendimento da Corte de Contas quanto à desvinculação de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União. Para maior precisão, transcrevem-se as questões formuladas pelo consulente (peça 1, p. 4):

I. Permanece o entendimento do Tribunal que os instrumentos de desvinculação de receitas até hoje editados são incompatíveis com a legislação vigente?

II. Tendo em vista a alegada antinomia entre as normas de desvinculação até então editadas e as leis especiais que tratam de diversas fontes: a) uma norma que cite altere explicitamente a legislação de cada fonte, sanaria a incompatibilidade com o disposto no art. 8.º da LRF? b) é necessária a edição de leis especificas desvinculando cada fonte ou é possível que se faça em ato único?

III. O TCU entende haver alguma restrição à edição de Medida Provisória sobre o tema, que obrigue que tais alterações ocorram via Projeto de Lei?

IV. Tendo em vista que a Lei n.º 11.943, de 2009, possui natureza perene e encontra-se em vigor, mas é originária de medida provisória e tem a mesma generalidade das demais normas discutidas pelo TCU, o Tribunal entende que sua utilização está comprometida?

2. A questão jurídica suscitada na consulta é tratada na jurisprudência do TCU como antinomia aparente de normas. A superação hermenêutica de tais antinomias, conforme amplamente difundido no meio jurídico, ocorre mediante a utilização dos critérios hierárquico (*lex superior derogat legi inferior)*, cronológico (*lex posterior derogat priori*) e da especialidade (*lex specialis derogat generalis*).

3. Nesse sentido, observe-se que, no âmbito do TC 011.588/2009-9, o voto condutor do Acórdão n.º 2.926/2010-TCU-Plenário esclareceu que a vinculação **constitucional** de recursos a órgãos da administração direta federal impediria a destinação, por lei, de tais recursos para o pagamento da dívida (critério hierárquico). Ademais, a aludida deliberação consignou que a Lei n.º 11.803/2008, norma de desvinculação genérica, não afastaria as vinculações estabelecidas por normas especiais anteriores, a exemplo das Leis n.ºs8.001/1990, 9.478/1997 e 7.990/1989 (critério da especialidade).

4. Note-se, ainda, que nas contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2015, o TCU consignou em seu relatório que haveria irregularidade na desvinculação do superávit financeiro pela Medida Provisória 704/2015, uma vez que esta norma não possuiria eficácia jurídica devido à prevalência das leis específicas de vinculação (critério da especialidade).

5. Conquanto concorde com as deliberações no sentido de que as normas ou leis gerais editadas não foram eficazes na desvinculação dos recursos de fundos especiais e daqueles legalmente destinados a finalidade específica, esta representante do Ministério Público diverge dos seus fundamentos. Entende-se que não há no caso antinomia superável pela aplicação do critério da especialidade, mas, sim, que tais leis gerais trataram, indevidamente, de matéria constitucionalmente reservada à lei complementar, conforme demonstraremos a seguir.

6. O § 9.º do art. 165 da Constituição Federal estabelece que cabe à lei complementar dispor sobre (i) o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual e (ii) normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos, dentre outras matérias.

7. Do exame da aludida prescrição constitucional pode-se concluir que as normas gerais acerca do funcionamento dos fundos especiais e da execução orçamentária plurianual são matérias constitucionalmente reservadas à lei complementar.

8. Nesse contexto, a Lei n.º 4.320/64, recepcionada como lei complementar pela Constituição Federal, dispôs em seu art. 73 que, "*salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo"*.

9. Também com espeque na reserva legal estabelecida no § 9.º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei Complementar n.º 101/2000, no parágrafo único do art. 8.º, estabeleceu que "*os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso"*.

10. Conforme exposto, pode-se observar que a vinculação plurianual, ou intertemporal, de recursos à sua finalidade específica – mediante a instituição, ou não, de fundo especial – é matéria reservada à lei complementar e está devidamente positivada no ordenamento jurídico brasileiro como tal. Ademais, a regra geral fixada nas referidas leis complementares é de que os recursos vinculados serão destinados, ainda que em exercícios posteriores, somente à sua finalidade específica.

11. Cumpre rememorar, seguindo a lição de Miguel Reale, que, em razão do quórum de maioria absoluta para sua aprovação e da reserva estabelecia na Constituição Federal, as leis complementares constituem um "*tertius genus de leis, que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco devem comportar a revogação (perda de vigência) por força de qualquer lei ordinária superveniente*".

12. A Advocacia-Geral da União emitiu o parecer n.º 00176/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU, que subsidiou esta Consulta, no qual pugnou que o art. 13 da Lei n.º 11.943/2009:

53. Assim como as demais normas de desvinculação, o dispositivo é válido e possui plenas condições de produzir todos os efeitos jurídicos estipulados pelo "legislador". Trata-se, de um lado, de norma cuja hipótese de incidência é abrangente, por se aplicar a todas as receitas vinculadas previstas na legislação em vigor, observadas, obviamente, as ressalvas do seu parágrafo único; e de outro lado, de norma cujo comando ou consequência jurídica é bastante específico: autorização para a utilização de receitas vinculadas em excesso ou superavitárias apenas na amortização da dívida pública federal. As ressalvas servem justamente para garantir a conformidade do dispositivo com a Constituição Federal, excluindo da autorização as receitas objeto de vinculação constitucional, assim como as receitas de propriedade dos demais entes federativos (peça 1, p.13).

13 Para melhor compreensão do tema, analisa-se o aludido art. 13 da Lei n.º 11.943/2009:

art. 13. O excesso de arrecadação e o superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderão ser destinados à amortização da dívida pública federal.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo não se aplica às fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a Estados, Distrito Federal e Municípios.

14. A análise isolada desta norma legal, dado o seu grau de generalidade, permite a conclusão (a que chegou a AGU) de que, exceto no tocante às fontes de recursos com vinculação constitucional e de repartição de receitas com os entes federados, o superávit financeiro de todas as demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderia ser destinado à amortização da dívida pública federal.

15. Não obstante, sistematicamente, nota-se que o art. 13 da Lei n.º 11.943/2009 – em relação aos recursos dos fundos especiais e aqueles legalmente vinculados à finalidade específica – trata de matéria reservada pela constituição à lei complementar e contraria expressamente as disposições do art. 73 da Lei n.º 4.320/64 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000.

16. Como visto, não se admite que uma lei ordinária, aprovada por maioria simples e invadindo matéria constitucionalmente reservada, possa revogar lei complementar, razão pela qual, em relação aos aludidos recursos, prevalecem as regras gerais estabelecidas pelas mencionadas leis complementares.

17 Da mesma forma, as outras leis e medidas provisórias que dispuseram de forma geral sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e daqueles legalmente vinculados à finalidade específica também careceram de eficácia, pois invadiram matéria constitucionalmente restrita às leis complementares.

18. Cumpre salientar que não se está a negar eficácia à norma esculpida no art. 13 da Lei n.º 11.943/2009, mas apenas a interpretá-la e aplicá-la sistematicamente. Assim, conquanto a norma não incida sobre os recursos vinculados de que tratam art. 73 da Lei n.º 4.320/64 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000, terá eficácia sobre o superávit financeiro das demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional.

19. Portanto, sugere-se ao Tribunal informar ao consulente que as leis e medidas provisórias que dispuseram de forma geral sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e daqueles legalmente vinculados à finalidade específica, de que tratam art. 73 da Lei n.º 4.320/64 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000, carecem de eficácia, pois invadiram matéria constitucionalmente restrita à lei

complementar. Ademais, sugere-se informar, especificamente, que o art. 13 da Lei n.º 11.943/2009, além da exceção de seu parágrafo único, não incide sobre os recursos vinculados de que tratam art. 73 da Lei n.º 4.320/64 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000, mas somente sobre o superávit financeiro das demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional.

20. Não obstante, há de se informar ao consulente que o art. 73 da Lei n.º 4.320/64, expressamente, e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000, implicitamente, deixam a possibilidade de que, mediante a inequívoca alteração das leis instituidoras dos fundos ou das leis que destinam recursos à finalidade específica, haja a alteração da vinculação originária dos recursos.

21. Por fim, quanto aos questionamentos acerca de aspectos formais da edição de eventual lei com o objetivo de desvincular recursos, entende-se que extrapolam o escopo de uma consulta, que deve versar, nos termos *caput* do art. 164 do Regimento Interno, sobre "*dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência*". Contudo, caso o eminente Relator considere pertinente apresentar respostas a tais questionamentos, esta representante do Ministério Público adere àquelas elaboradas pela Unidade Técnica, que respondem adequadamente às indagações.

22. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público, quanto aos questionamentos inseridos no escopo desta espécie processual, manifesta-se por que o Tribunal conheça da presente Consulta para responder ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

(i) as leis e medidas provisórias que dispuseram de forma geral sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e daqueles legalmente vinculados à finalidade específica, de que tratam art. 73 da Lei n.º 4.320/64 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000, careceram de eficácia, pois invadiram matéria constitucionalmente restrita às leis complementares;

(ii) pelo mesmo motivo, o art. 13 da Lei n.º 11.943/2009, além da exceção de seu parágrafo único, não incide sobre os recursos de que tratam art. 73 da Lei n.º 4.320/64 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000, mas somente sobre o superávit financeiro das demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional;

(iii) o art. 73 da Lei n.º 4.320/64, expressamente, e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000, implicitamente, deixam a possibilidade de que, mediante a inequívoca alteração das leis instituidoras dos fundos ou das leis que destinam recursos à finalidade específica, haja a alteração da vinculação originária dos recursos.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, consulta formulada pelo Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Esteves Pedro Colnago Júnior, acerca do entendimento desta Corte de Contas quanto à desvinculação de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União, conforme o Aviso 33/MP, de 9/3/2018 (peça 1).

2. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) MP, mediante a Nota Técnica 775/2018-MP (peça 1, p. 2-4), aduz que o Tribunal de Contas da União (TCU) contestou:

a) a edição do Decreto sem número de 11/9/2008, que destinou R$ 20,4 bilhões de superávit financeiro da fonte 42 - Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural para amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal, nos termos do Acórdão 2.926/2010-TCU-Plenário, haja vista que (i) a compensação financeira é uma vinculação constitucional e, por óbvio, não pode ser alterada por meio de lei ordinária ou medida provisória, (ii) leis ordinárias não revogam ou se sobrepõem ao disposto em leis especiais; (iii) a Lei 7.990/1989 veda o uso dos recursos da compensação financeira para o pagamento de dívida; e (iv) a incompatibilidade entre o art. 11 da Lei 11.803/2008 e o art. 8º da Lei Complementar 101/2000;

b) a utilização do superávit de determinadas fontes na Portaria SOF 198/2014 também foi questionada pelo TCU, com as mesmas alegações do Acórdão 2.926/2010-TCU-Plenário, especificamente dos subitens ii, iii e iv do item "a" supra;

c) a utilização, nos termos do Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, (i) de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, e (ii) de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

3. Nesse escopo, o consulente trouxe os seguintes questionamentos a esta Corte (peça 1, p. 4):

I. Permanece o entendimento do Tribunal que os instrumentos de desvinculação de receitas até hoje editados são incompatíveis com a legislação vigente?

II. Tendo em vista a alegada antinomia entre as normas de desvinculação até então editadas e as leis especiais que tratam de diversas fontes: a) uma norma que cite/altere explicitamente a legislação de cada fonte sanaria a incompatibilidade com o disposto no art. 8.º da LRF? b) é necessária a edição de leis específicas desvinculando cada fonte ou é possível que se faça em ato único?

III. O TCU entende haver alguma restrição à edição de Medida Provisória sobre o tema, que obrigue que tais alterações ocorram via Projeto de Lei?

IV. Tendo em vista que a Lei n.º 11.943, de 2009, possui natureza perene e encontra-se em vigor, mas é originária de medida provisória e tem a mesma generalidade das demais normas discutidas pelo TCU, o Tribunal entende que sua utilização está comprometida?

4. A Consultoria Jurídica junto ao MP (Conjur/MP), conforme parecer acostado à peça 1, apresentou o seguinte entendimento quanto aos questionamentos levantados pelo MP (peça 1, p. 16):

1. conforme o precedente representado pelos inúmeros instrumentos legislativos editadas ao longo dos últimos vinte anos e que não foram alvo, até então, de qualquer questionamento judicial, a desvinculação de superávit financeiro de fontes de recursos legalmente vinculadas a finalidades específicas constitui matéria de lei ordinária, podendo eventualmente ser objeto de medida provisória, caso estejam presentes os requisitos constitucionais da relevância e urgência;

2. as normas de desvinculação até então editadas não apresentam qualquer "antinomia" insuperável (i) seja em relação à legislação específica que prevê as vinculações originais, (ii) seja em relação à legislação complementar que regula as finanças públicas (art. 8, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 71 da Lei 4.320/1964), pois as normas de desvinculação apenas estabelecem novas finalidades de aplicação para a parcela em excesso ou superavitária das receitas públicas vinculadas, em complementação, e não necessariamente em contrariedade, às vinculações específicas em vigor;

3. o art. 13 da Lei 11.943/2009 é válido e possui plenas condições de produzir todos os efeitos jurídicos estipulados pelo "legislador", em observância ao princípio da presunção de constitucionalidade das leis e também ao próprio princípio constitucional da legalidade; e

4. além de consistir em exercício regular, legítimo e soberano das competências constitucionais normativas pelos Poderes Executivo e Legislativo em matéria de alocação de recursos públicos, a edição de normas de desvinculação também tem servido para a implementação concreta dos próprios princípios da responsabilidade e equilíbrio na gestão fiscal.

5. A Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), unidade técnica responsável pela instrução do feito, em manifestação uníssona aposta às peças 3-5, assim se posicionou acerca das questões apresentadas em sede de consulta:

a) conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos art. 264, *caput*, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente, Exmo. Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Esteves Pedro Colnago Junior, que:

b.1) até que sobrevenha decisão em contrário, o entendimento atual desta Corte de Contas, conforme constante do Relatório e Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2015 (Acórdão 2.523/2016-TCU-Plenário, relatoria Ministro José Múcio Monteiro), é no sentido de que: i) a desvinculação estabelecida por normas gerais posteriores não alcança as vinculações fixadas por normas especiais anteriores; e ii) uma norma geral de desvinculação de superávit financeiro não abarca os saldos financeiros apurados no balanço patrimonial do final do exercício, vinculados a qualquer fundo especial, devendo tais recursos, para se tornarem de livre utilização, serem objeto de desvinculação estabelecida nas próprias leis de criação de cada fundo, conforme estabelece o art. 73 da Lei 4.320/1964;

b.2) para sanar a antinomia gerada pela edição de normas gerais de desvinculação, basta a edição de um

único ato normativo, de forma que a norma alteradora cite, explicitamente, o dispositivo legal que está sendo alterado;

b.3) no caso de desvinculação de superávit financeiro de fundos especiais, a norma de desvinculação deverá alterar a lei de criação do respectivo fundo, autorizando a destinação dos recursos de superávit financeiro para o Tesouro Nacional;

b.4) não há restrição constitucional à edição de medidas provisórias sobre desvinculação de recursos, haja vista que a alteração de destinações de superávit financeiro, por si só, não significa alteração da Lei Orçamentária Anual, devendo os reflexos de tais desvinculações serem incorporados ao orçamento somente após autorização do Congresso Nacional, seja por meio de créditos adicionais, seja por ato normativo do Poder Executivo, autorizado prévia e expressamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

b.5) a norma prevista no art. 13 da Lei 11.943/2009 padece de eficácia, não podendo ser utilizada como base para utilização de recursos vinculados para amortização da dívida pública federal.

6. Dada a natureza da matéria, solicitei, por meio do despacho à peça 6, a manifestação do MPTCU, realizada por intermédio do parecer acostado à peça 9, que, em linhas gerais, concordou com a proposta da unidade técnica, cujas conclusões transcrevo a seguir:

a) conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos art. 264, *caput*, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente, Exmo. Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que:

b.1) as leis e medidas provisórias que dispuseram de forma geral sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e daqueles legalmente vinculados à finalidade específica, de que tratam art. 73 da Lei n.º 4.320/64 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000, careceram de eficácia, pois invadiram matéria constitucionalmente restrita às leis complementares;

b.2) pelo mesmo motivo, o art. 13 da Lei n.º 11.943/2009, além da exceção de seu parágrafo único, não incide sobre os recursos de que tratam art. 73 da Lei n.º 4.320/64 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000, mas somente sobre o superávit financeiro das demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional;

b.3) o art. 73 da Lei n.º 4.320/64, expressamente, e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000, implicitamente, deixam a possibilidade de que, mediante a inequívoca alteração das leis instituidoras dos fundos ou das leis que destinam recursos à finalidade específica, haja a alteração da vinculação originária dos recursos.

7. Traçado esse breve resumo, passo a decidir.

8. A presente consulta deve ser conhecida por atender aos requisitos de admissão dispostos no art. 264, *caput*, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do RITCU.

9. De pronto, manifesto minha concordância com a essência dos pareceres prévios, sem prejuízo de adotar a fundamentação neles consignada e transcrita no relatório precedente em minhas razões de decidir.

II

10. Antes de adentrar o mérito da consulta em apreciação, entendo pertinente destacar, em razão da percuciente abordagem realizada pela representante do MPTCU, que o cerne dos questionamentos submetidos ao TCU mediante a presente consulta diz respeito à antinomia aparente de normas e ao entendimento desse tema à luz da jurisprudência do TCU quanto à desvinculação de superávit financeiro de fontes de recursos vinculadas.

11. Nesse mister, o MPTCU ressalta que a superação hermenêutica de tais antinomias, conforme amplamente difundido no meio jurídico, ocorre mediante a utilização dos critérios hierárquico (*lex superior derogat legi inferior)*, cronológico (*lex posterior derogat priori*) e da especialidade (*lex specialis derogat generalis*).

12. Passo então a tratar dos questionamentos objeto da presente consulta.

III

13. Abordo, inicialmente, a segunda questão submetida ao descortino desta Corte, nos seguintes termos:

II. Tendo em vista a alegada antinomia entre as normas de desvinculação até então editadas e as leis especiais que tratam de diversas fontes:

a) uma norma que cite/altere explicitamente a legislação de cada fonte, sanaria a incompatibilidade com o disposto no art. 8.º da LRF?

b) é necessária a edição de leis específicas desvinculando cada fonte ou é possível que se faça em ato único?

14. Sobre essa questão, a Conjur/MP ressaltou que o TCU "não é necessariamente a instituição mais adequada para solucionar os questionamentos formulados pela Secretaria de Orçamento Federal, especialmente os questionamentos relacionados aos instrumentos normativos que seriam adequados ou não para tratar da desvinculação de superávit financeiro de fontes de recursos vinculadas". Destacou, ainda, que "não é função precípua do Tribunal atuar como consultoria legislativa dos demais Poderes, examinando previamente a forma e os instrumentos a serem utilizados pelos Poderes Legislativo e Executivo no exercício de suas competências legislativa e regulamentar" (peça 1, p. 6).

15. A representante do MPTCU, por sua vez, asseverou que esse questionamento extrapola o escopo de uma consulta.

16. Ao meu ver, tem razão a Conjur/MP e o MPTCU. A segunda questão submetida a esta Corte de Contas diz respeito a aspectos formais sobre a edição de leis e instrumentos normativos com o intuito de desvinculação de superávits financeiros de fontes de recursos legalmente vinculadas a finalidades específicas.

17. Em vista disso, entendo que esse questionamento não versa sobre dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do TCU, o que extrapola os termos do art. 164 do Regimento Interno/TCU, não cabendo, portanto, a este Tribunal apresentar esclarecimentos ao consulente sobre essa pergunta.

III

18. Passo, então, a abordar os outros três questionamentos endereçados a este TCU, que tiveram por base a Nota Técnica 775/2018-MP (peça 1, p. 2-4), elaborada pela SOF em que mencionou os Acórdãos 2.926/2010, 1.497/2016 e 2.523/2016, todos do Plenário desta Corte de Contas:

I. Permanece o entendimento do Tribunal que os instrumentos de desvinculação de receitas até hoje editados são incompatíveis com a legislação vigente?

III. O TCU entende haver alguma restrição à edição de Medida Provisória sobre o tema, que obrigue que tais alterações ocorram via Projeto de Lei?

IV. Tendo em vista que a Lei 11.943, de 2009, possui natureza perene e encontra-se em vigor, mas é originária de medida provisória e tem a mesma generalidade das demais normas discutidas pelo TCU, o Tribunal entende que sua utilização está comprometida?

19. No voto condutor do Acórdão 2.926/2010-TCU-Plenário, o **Ministro Walton Alencar Rodrigues**, relator do feito, registrou que:

(...)

No caso concreto, especiais são as leis 8.001/1990, 9.478/1997 e 7.990/1989, que regulam a distribuição da compensação financeira e sua aplicação pelos beneficiários: estados, Distrito Federal, municípios e órgãos da administração pública da União.

Não pode, ainda, prosperar a interpretação de que a Lei 11.803/2008 teria autorizado o uso da quota-parte de órgãos da administração direta da União no pagamento da dívida mobiliária, porque esse entender contraria o disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a mudança de destinação de "*recursos legalmente vinculados a finalidade específica*", ainda que em exercício diverso em que ocorreu o ingresso.

A Lei 11.803/2008 não autoriza a utilização dos recursos da compensação financeira de que trata o art. 20, § 1º, da Constituição Federal, na amortização da dívida pública mobiliária federal interna, porque expressamente vedou o uso das "*fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional*" (art. 11, parágrafo único).

Não se aplica, pois, ao caso concreto, a norma permissiva de uso do superávit financeiro no pagamento de dívida, em razão da ressalva contida no parágrafo único do seu art. 11 e porque contrária a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e das leis que regulam a aplicação dos recursos da compensação financeira, todas de natureza especial.

Assim, não poderia o Decreto de 11/9/2008 haver transferido recursos das fontes "*compensações financeiras pela exploração de recursos hídricos*" e "*compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural*" para amortização da dívida pública mobiliária federal interna.

(...)

Contudo, a origem do problema não se localiza em atos daquelas unidades, mas no Decreto que abriu o orçamento fiscal da União e remanejou recursos da compensação financeira para a rubrica "*encargos financeiros da União*", com pretenso amparo na Lei 11.803/2008.

Não se pode exigir que órgãos administrativos desfaçam ato implementado em cumprimento a Decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo.

No caso concreto, não pode o Tribunal assinar prazo para o exato cumprimento da lei, porque compete exclusivamente ao Congresso Nacional "*sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*" (art. 49, inciso V, da Constituição Federal).

Assim, deve o Tribunal limitar-se a noticiar o fato ao Congresso Nacional, para que ele adote as medidas julgadas pertinentes.

20. No que tange ao Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário, esta Corte de Contas fixou o prazo de trinta dias para que a então Presidente da República se pronunciasse acerca de indícios de irregularidades e possíveis distorções, dentre os quais constaram, *in verbis*:

9.2.11. utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);

21. Neste ponto, importa ressaltar que esses dois indícios de irregularidades e possíveis distorções estão associados à repercussão da Medida Provisória 704, de 23/12/2015, na medida em que subsidiou o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), por intermédio da SOF, a publicar a Portaria 138, de 29/12/2015, a fim de modificar fontes de recursos constantes da Lei Orçamentária Anual de 2015 (LOA 2015).

22. Friso que na exposição de motivos da referida medida provisória constaram os seguintes termos:

(...)

3. A arrecadação das fontes vinculadas a finalidades específicas tem contribuído anualmente para a geração de superávits financeiros, disponíveis na Conta Única do Tesouro Nacional para as destinações respectivas de cada vinculação, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Nesse sentido, o Poder Executivo somente pode utilizar tais recursos financeiros exclusivamente para as despesas que atendam o objeto da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

4. Entretanto, do ponto de vista alocativo, essas vinculações de receitas não coincidem, necessariamente, com a maior parte das demandas da União, na medida em que, para o atendimento de algumas despesas, não há suficiência de recursos arrecadados, enquanto, para outras, há recursos disponíveis na Conta Única além do necessário, por vezes sem destinação, pelo fato de a União não possuir autorização legal para realocá-los no atendimento de outras despesas, face a existência de vinculações legais.

(...)

6. Nesse sentido, propõe-se a utilização das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional decorrentes de vinculações legais, relativas ao superávit financeiro, para cobrir despesas primárias obrigatórias da União. Pretende-se, com a medida, desvincular as fontes de recursos provenientes de Royalties Petróleo (Fonte 42), excetuados os recursos do Fundo Social e preservadas a distribuição aos entes subnacionais, do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel (Fonte 78), de taxas e multas pelo exercício do Poder de Polícia e multas provenientes de processos judiciais (Fonte 74), de compensações financeiras pela exploração dos recursos minerais do FNDCT (Fonte 41), de outras receitas vinculadas (Fonte 86), dentre outras fontes passíveis de desvinculação. Ressalte-se que não se trata de eliminar as vinculações legais atualmente existentes, mas apenas corrigir eventuais distorções alocativas por intermédio da viabilização da aplicação do superávit financeiro dessas fontes de recursos decorrentes de vinculação legal, amparada por toda legitimidade e legalidade.

23. Consoante a Semag, essa medida provisória, posteriormente rejeitada na sessão extraordinária da Câmara dos Deputados de 4/5/2016, constituiu-se em condição *sine qua non* para as alterações na LOA 2015 por meio da Portaria 138/2015.

24. A análise da manifestação encaminhada pela Presidência da República, por seu turno, constou do relatório que subsidiou o Acórdão 2.523/2016-TCU-Plenário, que aprovou o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidência da República relativas ao exercício de 2015. Naquela oportunidade, o Ministro José Múcio Monteiro, relator daquelas contas, consignou no relatório que a Medida Provisória 704/2015 não possuiria eficácia jurídica devido à prevalência das leis específicas de vinculação (critério da especialidade).

25. Não obstante, a repercussão da desvinculação do superávit financeiro por meio da Portaria 138/2015, alicerçada na Medida Provisória 704/2015, gerou inclusão dos itens 6 e 7 do tópico "outros achados" e do item 1.4 do tópico "alerta" do Parecer Prévio das Contas da Presidência da República do exercício de 2015, nos seguintes termos:

Outros Achados

(...)

6. Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (itens 3.3.5 e 7.7);

7. Utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (itens 3.3.5 e 7.7).

1.4 Alerta

Alertar o Poder Executivo Federal de que a utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação contraria o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (itens 3.3.5 e 7.7).

26. Cabe registrar, todavia, que a desvinculação de superávit financeiro instituída pela Portaria 138/2015, fundamentada na Medida Provisória 704/2015, está sendo tratada no âmbito do TC 008.584/2016-8, não tendo sido objeto de deliberação pelo TCU.

27. No que concerne à existência de alguma restrição à edição de medida provisória que contemple desvinculações de superávit financeiros de fontes de recursos, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabelece expressamente matérias exclusivas de lei complementar e restrições (vedações) e exceções à edição de medidas provisórias, conforme disposto em seus arts. 62, 68, 167 e 169.

28. Quanto às exceções à edição de medidas provisórias, nos termos do art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", c/c o art. 167, § 3º, da CF/1988, o texto constitucional prevê a abertura de crédito extraordinário, desde que para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Sobre esse tipo de crédito adicional esta Corte de Contas estabeleceu entendimento, nos termos do Acórdão 2.184/2017-TCU-Plenário, no sentido de que a abertura se destina a despesas que preencham os requisitos de imprevisibilidade e urgência delimitados semanticamente pelo texto constitucional como equiparáveis às existentes em situações estabelecidas pelo art. 167, §3º, da Carta Magna. E, no caso de não se enquadrar nas situações previstas no referido dispositivo constitucional, devem ser buscadas outras alternativas de remanejamento orçamentário, observados os preceitos constitucionais e legais aplicáveis.

29. No caso de desvinculação de fontes de recursos de fundos especiais, há que se verificar obrigatoriamente os termos da lei de criação desses fundos, na medida em que tais leis podem ou não prever expressamente a destinação de superávits financeiros das respectivas fontes. É nesse sentido a importância do destaque ofertado pelo MPTCU de que a Lei 4.320/1964 foi recepcionada como lei complementar pela Constituição Federal, tendo disposto e seu art. 73 que: "salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo".

30. Por outro lado, a Lei Complementar 101/2000, no parágrafo único do art. 8.º, estabeleceu, com base na reserva legal disposta no § 9.º do art. 165 da Constituição Federal, que "os recursos

legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso".

31. Relembro que no âmbito do TC 004.293/2018-5 (Consulta), por mim relatado e apreciado nos termos do Acórdão 953/2018-TCU-Plenário, a representante do MPTCU trouxe os seguintes ensinamentos que fiz constar no relatório que subsidiou aquela deliberação:

(...) Ademais, não há que se cogitar de eventual hierarquia entre a LRF e a Lei n.º 4.320/1964, uma vez que esta última foi recepcionada pela Constituição de 1988 como lei complementar. Ao dispor sobre os fundos especiais em seu Título VII, a Lei n.º 4.320/1964 reveste-se de caráter específico na regulamentação desse tema em relação às normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, objeto da LRF. E, como já mencionado, norma especial anterior prevalece sobre norma geral posterior.

32. Naquela oportunidade, o TCU respondeu ao consulente, de acordo com o Acórdão 953/2018-TCU-Plenário, que o saldo remanescente na conta contábil do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), nos termos do art. 3º da Lei 5.070/1966, é de livre utilização pelo Tesouro Nacional, desde que: (i) garantida a operação normal da Anatel demonstrada no planejamento quinquenal de receitas e despesas, nos termos do art. 49 da Lei 9.472/1997; e (ii) assegurados os repasses dos recursos do Fistel que compõem as receitas do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), Fundo Nacional de Cultura (FNC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Friso que assim estava expresso na lei, tanto a faculdade na alocação do referido saldo quanto as condicionantes que devem ser observadas.

33. No que diz respeito à utilização da Lei 11.943/2009, oriunda da conversão da Medida Provisória 450/2008, o art. 13 prescreve que:

art. 13. O excesso de arrecadação e o superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderão ser destinados à amortização da dívida pública federal.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo não se aplica às fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a Estados, Distrito Federal e Municípios.

34. Sobre esse aspecto, a Conjur/MP emitiu o parecer 00176/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU (peça 1, p. 5-18), que subsidiou esta Consulta, no qual pugnou, acerca do referido art. 13 da Lei 11.943/2009, o seguinte:

53. Assim como as demais normas de desvinculação, o dispositivo é válido e possui plenas condições de produzir todos os efeitos jurídicos estipulados pelo "legislador". Trata-se, de um lado, de norma cuja hipótese de incidência é abrangente, <u>por se aplicar a todas as receitas vinculadas previstas na legislação em vigor</u>, observadas, obviamente, as ressalvas do seu parágrafo único; e de outro lado, de norma cujo comando ou consequência jurídica é bastante específico: <u>autorização para a utilização de receitas vinculadas em excesso ou superavitárias apenas na amortização da dívida pública federal</u>. As ressalvas servem justamente para garantir a conformidade do dispositivo com a Constituição Federal, excluindo da autorização as receitas objeto de vinculação constitucional, assim como as receitas de propriedade dos demais entes federativos (peça 1, p.13). (sublinhei)

35. Conforme bem asseverou a representante do MPTCU, "a análise isolada desta norma legal, dado o seu grau de generalidade, permite a conclusão (a que chegou a AGU) de que, exceto no tocante às fontes de recursos com vinculação constitucional e de repartição de receitas com os entes federados, o superávit financeiro de todas as demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderia ser destinado à amortização da dívida pública federal" (peça 9).

36. Entendo que a interpretação plausível para a primeira parte do parágrafo único do art. 13 da Lei 11.943/2009 é no sentido de que o comando contido no *caput* desse dispositivo não se aplica ao saldo positivo de fundo especial apurado em balanço, haja vista o disposto no art. 73 da Lei 4.320/1964, e também não se aplica a recursos legalmente vinculados à finalidade específica, em vista dos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

37. É nessa linha o entendimento da representante do MPTCU, ao qual eu comungo, ao afirmar que (peça 9): "não se está a negar eficácia à norma esculpida no art. 13 da Lei n.º 11.943/2009, mas apenas a interpretá-la e aplicá-la sistematicamente. Assim, conquanto a norma não incida sobre os recursos vinculados de que tratam o art. 73 da Lei n.º 4.320/64 e parágrafo único do art. 8.º da Lei

Complementar n.º 101/2000, terá eficácia sobre o superávit financeiro das demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional".

38. Ante todo o exposto, julgo que deve ser esclarecido ao consulente que:

a) as leis e as medidas provisórias que dispuseram de forma geral sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e daqueles legalmente vinculados à finalidade específica, de que tratam art. 73 da Lei 4.320/1964 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, careceram de eficácia, pois invadiram matéria constitucionalmente restrita às leis complementares;

b) o art. 13 da Lei 11.943/2009, além da exceção de seu parágrafo único, não incide sobre os recursos de que tratam art. 73 da Lei 4.320/1964 e parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, mas somente sobre o superávit financeiro das demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional; e

c) o art. 73 da Lei 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000 possibilitam que, mediante a inequívoca modificação das leis instituidoras dos fundos ou das leis que destinam recursos à finalidade específica, haja a alteração da vinculação originária dos recursos.

Com essas considerações, VOTO para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2737/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.530/2018-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Esteves Pedro Colnago Júnior, acerca do entendimento desta Corte de Contas quanto à desvinculação de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União, conforme o Aviso 33/MP, de 9/3/2018;

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

9.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 264, inciso VI, e §§ 1º, 2º e 3º do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente consulta, para, no mérito, responder ao consulente que:

9.1.1. as leis e as medidas provisórias que dispuseram de forma geral sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e daqueles legalmente vinculados à finalidade específica, de que tratam o art. 73 da Lei 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, careceram de eficácia, pois invadiram matéria constitucionalmente restrita às leis complementares;

9.1.2. o art. 13 da Lei 11.943/2009, além da exceção de seu parágrafo único, não incide sobre os recursos de que tratam o art. 73 da Lei 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, mas somente sobre o superávit financeiro das demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional; e

9.1.3. o art. 73 da Lei 4.320/1964, expressamente, e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, implicitamente, possibilitam que, mediante a inequívoca modificação

das leis instituidoras dos fundos ou das leis que destinam recursos à finalidade específica, haja a alteração da vinculação originária dos recursos;

9.2. encaminhar ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão cópia deste acórdão;

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 33 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2737-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 000.742/2014-7 [Apensos: TC 007.008/2016-3, TC 007.010/2016-8, TC 007.011/2016-4, TC 007.009/2016-0]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social

Responsáveis: Carla Magalhães Caparica (632.140.407-15); Marcos Antônio Ponce Sobral (550.394.567-00)

Representação legal:

- Carlos de Oliveira Lima (5835/OAB-RJ) e outros, representando Marcos Antônio Ponce Sobral;

- Solanger do Nascimento Cavalcante (66675/OAB-RJ) e outros, representando Carla Magalhães Caparica.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. EXCLUSÃO DE SEGURADOS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS IRREGULARES DE EX-SERVIDORES DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO AO EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. SOLICITAÇÃO DE ARRESTO DE BENS À ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Recursos (peças 83-85), que contou com a anuência do MPTCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 86):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Marcos Antonio Ponce Sobral, ex-servidor do INSS (peças 60-70), contra o Acórdão 1358/2015 – TCU – Plenário, retificado materialmente pelo Acórdão 1748/2015 – TCU – Plenário (peça 31), relatados pelo Ministro Augusto Nardes (peça 23), com o seguinte teor:

9.1. considerar revel a Sra. Carla Magalhães Caparica, nos termos do art. 12, §3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. excluir da relação processual os segurados Irene Lopes Boudon, Roger Bickart e Sagramor Severo Martins;

9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "d", e §§ 1º e 2º, da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso IV, e 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, irregulares as contas da responsável Carla Magalhães Caparica, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das correspondentes datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de benefício previdenciário à segurada Irene Lopes Boudon (CPF 380.442.777-49, falecida):

Data da ocorrência	*Valor original (R$)*
12/5/1999	*2.709,00*
21/6/1999	*541,80*
1/7/1999	*566,77*
2/8/1999	*566,77*
1/9/1999	*6.427,13*
1/10/1999	*566,77*
1/11/1999	*566,77*
1/12/1999	*1.133,54*
3/1/2000	*566,77*
1/2/2000	*566,77*
1/3/2000	*566,77*
3/4/2000	*566,77*
2/5/2000	*566,77*
1/6/2000	*566,77*
3/7/2000	*599,70*
3/8/2000	*599,70*
1/9/2000	*599,70*
2/10/2000	*599,70*
3/11/2000	*599,70*

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

9.4.1. Roger Bickart, (CPF 037.432.927-34, falecido):

Data da ocorrência	*Valor original (R$)*
16/3/1999	*1.985,52*
14/4/1999	*661,84*
10/5/1999	*661,84*
9/6/1999	*661,84*
8/7/1999	*692,35*
10/8/1999	*692,35*
9/9/1999	*692,35*
8/10/1999	*692,35*
9/11/1999	*692,35*
10/12/1999	*7.282,92*
10/1/2000	*692,35*

8/2/2000	*692,35*
13/3/2000	*692,35*
10/4/2000	*692,35*
9/5/2000	*692,35*
13/6/2000	*692,35*
7/7/2000	*732,57*
8/8/2000	*732,57*
11/9/2000	*732,57*
10/10/2000	*732,57*

9.4.2. Sagramor Severo Martins (CPF não informado, falecida):

Data da ocorrência	*Valor original (R$)*
6/4/1999	*2.426,76*
4/5/1999	*606,69*
2/6/1999	*606,69*
2/7/1999	*634,65*
3/8/1999	*634,65*
2/9/1999	*634,65*
4/10/1999	*634,65*
3/11/1999	*634,65*
2/12/1999	*1.269,30*
4/1/2000	*634,65*
2/2/2000	*634,65*
2/3/2000	*634,65*
4/4/2000	*634,65*
10/5/2000	*634,65*
2/6/2000	*634,65*
4/7/2000	*671,52*
4/8/2000	*671,52*
4/9/2000	*671,52*

9.5. aplicar aos responsáveis Carla Magalhães Caparica e Marcos Antonio Ponce Sobral a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, respectivamente nos valores de R$ 9.000,00 (nove mil reais) e R$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), fixando- lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a" da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea "a" do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, a contar da data deste Acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, caso não sejam pagas no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar, com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, aos responsáveis Carla Magalhães Caparica e Marcos Antonio Ponce Sobral a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 8 (oito) anos;

9.7. solicitar, com base no art. 61 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 275 do Regimento Interno do TCU, à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis indicados nos subitens 9.3 e 9.4, acima, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, a comprovação do recolhimento das dívidas, devendo este Tribunal ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e à sua restituição;

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

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

9.10. comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro que a decisão contida no subitem 9.2 deste acórdão não impedirá a adoção

de providências administrativas e/ou judiciais contra os beneficiários dos pagamentos previdenciários inquinados, com vistas à recuperação dos valores indevidamente pagos.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, visando à apuração de irregularidades supostamente cometidas pelos ex-servidores Carla Magalhães Caparica e Marcos Antônio Ponce Sobral, referentes à indevida concessão de benefícios previdenciários.

2.1. Nesta Corte, foram arrolados como responsáveis apenas os citados ex-servidores, por inexistirem, nos autos, provas convincentes de que os segurados indicados no relatório precedente agiram em conluio com os autores das fraudes em exame, conforme deliberado nos Acórdãos nºs. 235/2015, 237/2015; 337/2015, 339/2015 e 737/2015, todos do Plenário relatados pelo Ministro Augusto Nardes. Assim, os beneficiários foram excluídos da relação processual no âmbito deste Tribunal.

2.2. As ocorrências que deram origem a esta TCE foram apuradas pela auditoria da Autarquia, nos termos dos relatórios de Auditoria Regional III (peça 1, p. 42-164). Verificou-se a reativação indevida de benefícios e processamento de complemento positivo relativo a créditos atrasados. A auditoria apurou que os então servidores Carla Magalhães Caparica e Marcos Antônio Ponce Sobral foram os responsáveis pela execução das citadas irregularidades.

2.3. O envolvimento dos ex-servidores nas irregularidades culminou com a instauração de processo administrativo disciplinar (PAD) 37280.000709-2000-71. A Comissão de Inquérito emitiu o Relatório Final, de 29/1/2003, concluindo que os acusados infringiram os seguintes dispositivos legais: art. 117, inciso IX, e 132, incisos IV e X, da Lei 8.112/1990 (peça 1, p. 98 -164).

2.4. A autoridade competente, fundada no parecer do órgão de consultoria jurídica (peça 1, p. 166-297), decidiu pela aplicação da penalidade de demissão dos ex-servidores, que deixou de ser aplicada a ambos em virtude de anterior exclusão dos quadros autárquicos, via portaria ministerial, mas que foi levada a registro em seus assentamentos funcionais (peça 1, p. 301 e 303), nos termos da decisão proferida no processo administrativo disciplinar 37280.000709/00- 71 (peça 1, p. 98-164).

2.5. Regularmente citados (peças 8, 9, 12, 17 e 18), somente o Sr. Marcos Antônio Ponce Sobral apresentou alegações quanto às irregularidades a ele imputadas (peças 14, 15 e 16).

2.6. O Tribunal, após análise das razões de justificativa apresentadas, decidiu, por meio do Acórdão 1358/2015 – Plenário (peça 23), julgar irregular as contas dos responsáveis, condenando-os ao recolhimento do débito apurado, além de aplicar-lhes multa, na forma transcrita na introdução acima.

2.7. Não satisfeito com o julgado, o responsável Sr. Marcos Antônio Ponce Sobral interpôs inicialmente embargos de declaração, parcialmente procedentes apenas para integrar os fundamentos da deliberação recorrida no sentido de acrescentar que são imprescritíveis as ações de ressarcimento movidas pelo Estado (peça 43). Posteriormente, opôs recurso de reconsideração, objeto do presente exame (peças 60-70).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 71), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator (peça 74), que concluiu pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão 1358/2015-Plenário em relação ao recorrente, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso verificar se cabe responsabilização ao ex-servidor, tendo em vista sua absolvição na esfera criminal (peças 60-70).

5. Da decisão judicial

5.1. O recorrente entende que deve ser excluída sua responsabilidade sobre as irregularidades apuradas, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) pelos mesmos fatos que ensejaram a instauração desta TCE, o recorrente foi acionado pelo Ministério Público Federal perante a 5a. Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, Processo 0027461-55.2012.4.02.5101 (2012.51.01.027461-3), que culminou com sua absolvição, tendo a julgadora adotado a fundamentação do parquet federal, a quem disse assistir razão no ponto em que "reconhece, da leitura dos documentos produzidos pelo próprio INSS e de depoimentos prestados por outros servidores da Autarquia, a possibilidade de, por uma falha do sistema Prisma, a própria senha ser alterada por terceiros sem a presença do servidor, bastante, para tanto, que tenha ocorrido o seu anterior bloqueio, de forma intencional ou incidental (em decorrência, por exemplo, da expiração do tempo sem utilização ou de seguidas tentativas frustradas de acesso)";

b) concluiu o representante do Ministério Público Federal, "tendo em vista a possibilidade do acesso a matrícula e senha por terceiros, na hipótese de reinicialização do computador, após o seu bloqueio, a conduta narrada na denúncia não pode ser, com razoável grau de certeza, atribuída a Marco Antonio, uma vez que não restou comprovado que sua matrícula e sua senha tenham sido efetivamente por ele utilizadas em procedimento de reativação do benefício previdenciário referido na peça acusatória";

c) a conclusão possível de se extrair dos fatos que embasam a Prestação de Contas é que o recorrente efetivamente não praticou atos de desvio de valores, bem como que sua senha, com razoável grau de certeza, foi utilizada por terceiros, inclusive sem a sua presença no setor de trabalho, quando da reativação indevida de benefícios nela noticiada;

d) o mesmo desfecho ocorreu em relação às ações penais movidas contra o recorrente, no âmbito da 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, todas julgadas improcedentes;

e) o acórdão recorrido somente tomou para fundamento o item 235 do Parecer MPS 3380/2004 da Consultoria Jurídica do INSS, que não foi objeto do contraditório, eis que encaminhado diretamente à autoridade julgadora, por isso a ele nada pôde contrapor o recorrente após sua edição;

f) semper in dubiis benigniora proeferenda sunt: "nos casos duvidosos sempre se preferirá a solução mais benigna"

g) ainda que sob o argumento de existir a independência das instâncias, como sustentado no Acórdão, não cabe ao julgador a presunção de que o uso de senha para reativar benefício indique que o foi pelo seu titular e não por terceiros;

h) como sustentado na sentença, "É de se destacar que foi reconhecida, em um dos processos administrativos instaurados contra o denunciado, a utilização de sua matrícula por terceiros, em período que comprovadamente não estava no posto de benefícios, o que reforça a impossibilidade de sua condenação, no caso concreto, com base apenas nesse dado";

i) a absolvição por não existir prova suficiente para a condenação, a que alude o inciso VI, do art. 386, do CPP deve refletir na jurisdição administrativa, pelo fato do ilícito penal e o ilícito administrativo serem ontologicamente iguais. Sendo certo que, declarado não existente o ilícito penal pela falta de prova, o reflexo na instância administrativa é uma consequência da coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI), bem como do princípio da presunção de inocência (CF, art. 5º, LVII);

j) a redação do art. 126, da Lei 8.112/1990, é parcialmente inconstitucional, por excluir o reflexo da absolvição por falta de prova (CPP, art. 386, inciso VI) no processo administrativo disciplinar. Este ato inconstitucional ofende o que vem estabelecido em nossa Lei Fundamental, pois não se admite o fracionamento da verdade;

k) a redação do inciso VI, do art. 386, do CPP, também padece de vício de inconstitucionalidade, por estabelecer na insuficiência/inexistência de prova uma verdadeira inversão do princípio da presunção de inocência, como se o réu fosse privilegiado por essa deformidade jurídica. A absolvição por não existir prova suficiente (falta de prova) demonstra a fragilidade, a imprudência e a arbitrariedade de uma acusação penal.

<u>Análise</u>

5.2. Não assiste razão ao recorrente. Destaque-se que esse tema já fora devidamente analisado no relatório fundamentador do acórdão recorrido (peça 25, p. 4, itens 20 e 21).

5.3. Essa situação excepcional de interferência do juízo criminal no cível e as estritas circunstâncias em que tal ocorre também estão descritas no Código de Processo Penal, nos arts. 65 a 67, transcritos a seguir:

Art. 65. Faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Art. 67. Não impedirão igualmente a propositura da ação civil:

I - o despacho de arquivamento do inquérito ou das peças de informação;

II - a decisão que julgar extinta a punibilidade;

III - a sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime.

5.4. Assim, nenhum desses dispositivos contraria o princípio geral de direito de que quem causa dano deve indenizá-lo.

5.5. Essa é a orientação jurisprudencial, conforme a ementa do acórdão proferido em sede do Recurso Especial 257.827/SP, tendo como relator o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira (4ª Turma do STJ, sessão 13.9.2000, DJ 23.10.2000, pág. 144), in verbis:

DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACTIO CIVILIS EX DELICTO. INDENIZAÇÃO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO. EXTINÇÃO DO PROCESSO CÍVEL EM RAZÃO DA SENTENÇA CRIMINAL ABSOLUTÓRIA QUE NÃO NEGOU A AUTORIA E A MATERIALIDADE DO FATO. ART. 1525 CC. ARTS. 65 A 67 CPP. RECURSO PROVIDO.

I - Sentença criminal que, em face da insuficiência de prova da culpabilidade do réu, o absolve sem negar a autoria e a materialidade do fato, não implica a extinção da ação de indenização por ato ilícito, ajuizada contra a preponente do motorista absolvido.

II - A absolvição no crime, por ausência de culpa, não veda a actio civilis ex delicto.

III - O que o art. 1.525 do Código Civil obsta é que se debata no juízo cível, para efeito de responsabilidade civil, a existência do fato e a sua autoria quando tais questões tiverem sido decididas no juízo criminal.

5.6. As alegações apresentadas não prosperam, pois várias deliberações desta Corte consagram a independência das instâncias judicial e administrativa, respeitada a repercussão da absolvição judicial por negativa do fato ou da autoria na esfera administrativa, o que não ocorreu, como por exemplo os Acórdãos 248/2009 e 2.169/2013-Plenário, 342/2007-1ª Câmara, todos relatados pelo Ministro Marcos Bemquerer. O tema também já foi largamente discutido pelo Poder Judiciário (v. Mandados de Segurança de números 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF, todos do STF; MS 7080-DF, MS 7138-DF e MS 7042-DF, do STJ).

5.7. Ora, a decisão prolatada pelo poder judiciário absolvendo o recorrente, não cogita a negativa do fato ou da autoria, mas apenas a inexistência de provas da autoria (peças 61-62). Em que pese tal decisão, vale destacar que, a presente TCE está embasada em auditoria realizada pelo INSS (peça 1, p. 42-164; 166-297), relatório da então Controladoria Geral da União (peça 2, p. 150-158), análise realizada por esta Corte de Contas sobre as alegações de defesa apresentada pelo recorrente (peças 14-16 e 60-70), de modo que a decisão judicial, no caso sob análise, não invalida as constatações efetuadas neste processo.

5.8. Não há que se falar na aplicação do princípio do in dubio pro reu, uma vez que os elementos da condenação são robustos e estão perfeitamente claros nos autos.

5.9. Quanto ao argumento de inconstitucionalidade da lei 8.112/1990 e CPC, não cabe ao recorrente afastar ou declarar a inconstitucionalidade das normas. No ordenamento jurídico brasileiro, as leis gozam de presunção de legalidade e de constitucionalidade, que não pode ser afastada por mera alegação do recorrente. Para tanto, faz-se necessária ação própria perante o STF. A inconstitucionalidade de lei há de ser declarada por órgão competente.

5.10. Diante da análise empreendida, conclui-se que não merece guarida as alegações apresentadas.

CONCLUSÃO

6. Em face da análise promovida, conclui-se que a decisão prolatada pelo poder judiciário absolvendo o recorrente não vincula esta Corte de Contas, uma vez que não conclui pela negativa do fato ou da autoria, mas apenas a inexistência de provas da autoria, logo, prevalece o princípio da independência das instâncias.

6.1. Assim, os elementos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se mantê-la em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento no artigo 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar ao recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marcos Antônio Ponce Sobral contra o Acórdão 1.358/2015-TCU-Plenário, por meio do qual teve contas julgadas irregulares, foi condenado em débito pelo pagamento indevido de benefícios previdenciários que totalizaram R$ 35.705,24, em valores originais, e multado em R$ 16.000,00.

A condenação do recorrente deu-se em vista da reativação ilegal de benefícios previdenciários, estando os favorecidos já falecidos. A partir de procedimento administrativo disciplinar, o INSS identificou que as ações que a reativação dos benefícios junto ao sistema de informática da Previdência Social foi viabilizada pela utilização da senha do recorrente, o que resultou em sua demissão em 2003, pela afronta aos arts. 117, inciso IX, e 132, incisos IV e X, da Lei 8.112/1990.

Em suas alegações recursais, o recorrente argui que: (i) o acórdão impugnado fundou-se no Parecer MPS 3380/2004, da Corregedoria do INSS, de cunho opinativo, que não foi submetido ao contraditório; (ii) sua senha foi indevidamente utilizada por terceiros, sem a sua presença no local de trabalho, como identificado pelo INSS e asseverado pelo relator *a quo*; (iii) foi absolvido na ação movida pelo Ministério Público Federal junto à 5ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro (Processo 2012.51.01.027461-3), haja vista ter sido demonstrado naqueles autos que era possível, por falha no sistema utilizado, a alteração de senha por terceiros sem a presença do servidor caso houvesse o bloqueio, de forma intencional ou incidental da senha.

Requereu, por fim, o provimento do recurso para que seja afastada a irregularidade das contas.

A Secretaria de Recursos defende que a absolvição na ação criminal não elide a responsabilização no âmbito do TCU por não ter sido declarada a inexistência do fato gerador ou negada a autoria, conforme dita a jurisprudência desta Casa, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, à luz do que prevê o art. 935 do Código Civil. Propõe o não provimento do recurso, no que contou com a anuência do *Parquet*.

Ratifico o exame de admissibilidade feito anteriormente (peça 74) e acolho os pareceres emitidos nos autos como razões de decidir.

Os fatos avaliados neste processo compõem um conjunto de acontecimentos similares, que tiveram origem na agência do INSS em Laranjeiras/RJ, sob a responsabilidade do recorrente e de outros servidores.

A sentença proferida pela 5ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, transitada em julgado em 17/12/2013, foi considerada nos fundamentos do acórdão recorrido. Prevaleceram, contudo, as conclusões do procedimento administrativo disciplinar instaurado pelo INSS, emitidas em 8/10/2004,

que asseverou a impossibilidade de a senha do ex-servidor ter sido violada tantas vezes, o que resultou na demissão do recorrente em 23/9/2003 (peça 1, p. 282-297).

Assim, tendo em vista que o pagamento indevido de benefícios previdenciários a segurados já falecidos foi atribuído pelo INSS ao recorrente, o que resultou em dano ao Erário e não foi negado no âmbito da ação criminal, as alegadas lacunas dos sistemas informatizados da previdência social não o socorrem.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso de reconsideração interposto por Marcos Antônio Ponce Sobral contra o Acórdão 1.358/2015-TCU-Plenário e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2738/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.742/2014-7.

1.1. Apensos: 007.008/2016-3; 007.010/2016-8; 007.011/2016-4; 007.009/2016-0

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Carla Magalhães Caparica (632.140.407-15); Marcos Antônio Ponce Sobral (550.394.567-00)

3.2. Recorrente: Marcos Antônio Ponce Sobral (550.394.567-00).

4. Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal:

8.1. Carlos de Oliveira Lima (5835/OAB-RJ) e outros, representando Marcos Antônio Ponce Sobral.

8.2. Solanger do Nascimento Cavalcante (66675/OAB-RJ) e outros, representando Carla Magalhães Caparica.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Marcos Antônio Ponce Sobral contra o Acórdão 1.358/2015-TCU-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. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao recorrente e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2738-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 004.556/2012-7
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Responsáveis: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (00.352.294/0001-10); Marcello Roberto Rangel Pestana (330.294.747-04); Maurício Bastos Vidaurre (031.243.327-17)
Interessado: Congresso Nacional
Representação legal: Lilian Macedo Novais (29511/OAB-DF) e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS 2012. OBRAS PARA COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014. RECUPERAÇÃO DE PISTAS E PÁTIOS. IRREGULARIDADES SANADAS DURANTE A AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE. DIVERGÊNCIA ENTRE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (peças 107 a 109):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de auditoria realizada na Infraero, no âmbito do Fiscobras 2012, para avaliar a regularidade das obras de recuperação do sistema de pistas e pátios do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro (Galeão), ação que se inseria na matriz de responsabilidades para a Copa de 2014. Para a sua execução foi celebrado o Contrato n. 084-EG/2011/0061 (peça 11), no valor de R$ 64.558.099,02, firmado com o Consórcio AMC-EPC.

2. Os trabalhos foram realizados pela Unidade Técnica entre 27/2/2012 e 16/3/2012 (fases de planejamento e execução), e resultaram, conforme relatório de auditoria (peça 19), nas seguintes constatações:

a) não comprovação da execução dos serviços contratados;

b) quantitativos inadequados na planilha orçamentária; e

c) fiscalização inadequada da obra consubstanciada na existência de pagamentos de serviços não recebidos.

3. Em decorrência das constatações supracitadas, a equipe de auditoria propôs diligências e determinações para correção do contrato e providências corretivas quanto aos pagamentos tidos como indevidos.

4. Não obstante a proposta da então 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras - Secob-1, ponderou o então Ministro-Relator Valmir Campelo que, no caso concreto, algumas das determinações sugeridas teriam impacto em atos contratuais já realizados e a realizar.

5. Em virtude disso, decidiu, por meio de despacho (peça 26), determinar a oitiva da Infraero e do Consórcio AMC-EPC para que se manifestassem acerca dos indícios de irregularidade apontados no relatório de auditoria (peça 19).

6. Regressaram os autos à 2ª Diretoria Técnica da Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e Edificação – SecobEdificação, à época, para análise dos documentos apresentados pela Infraero e pelo Consórcio AMC-EPC às peças 34 e 35.

7. Em instrução daquela Unidade Técnica, juntada aos autos à peça 36, para a primeira irregularidade relativa a não comprovação da execução dos serviços contratados (achado 3.1 do relatório de auditoria), as manifestações não foram consideradas suficientes para afastá-la.

8. A irregularidade em questão dizia respeito à não comprovação da execução da camada de reforço de subleito em brita corrida, item 10.2.1 da planilha orçamentária (peça 13, p. 6), serviço previsto como uma das etapas de reconstrução das placas de concreto dos pátios 1, 2 e 5 e dos sistemas de pistas 10/28 e 15/33 do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro.

9. Assim, propôs-se diligenciar à Infraero e ao Consórcio AMC-EPC para que apresentassem documentação comprobatória do volume de serviço realizado, em especial as notas fiscais de aquisição da brita, informando que a não comprovação dos quantitativos efetivamente executados poderia ensejar a instauração de tomada de contas especial para recuperação dos eventuais prejuízos comprovados ao erário.

10. Para as duas últimas: quantitativos inadequados na planilha orçamentária; e fiscalização inadequada da obra consubstanciada na existência de pagamentos de serviços não recebidos, as manifestações da Infraero e do Consórcio AMC-EPC foram consideradas suficientes para a não aplicação de penalidades, seja por correção tempestiva das irregularidades, seja por justificativa plausível para sanar os indícios apontados.

11. Em anuência integral à proposta empreendida no acervo instrutivo disponibilizado à peça 36, decidiu o Ministro-Relator, em Despacho à peça 42, promover as diligências sugeridas pela Unidade Técnica.

12. Em seguida, esta Unidade Técnica (peça 95), avaliou a documentação apresentada pela Infraero e pelo Consórcio AMC-EPC (peças 46 a 94), concluindo por não permanecerem, de maneira inequívoca, indícios de superfaturamento, nem tampouco da ocorrência de pagamento sem a correspondente execução dos serviços.

13. Dessa forma considerou-se afastada a irregularidade acerca da não comprovação da execução da camada de reforço de subleito em brita corrida, item 10.2.1 da planilha orçamentária contratual, serviço previsto como uma das etapas de reconstrução das placas de concreto dos pátios 1, 2 e 5 e dos sistemas de pistas 10/28 e 15/33 do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro - Contrato n. 084-EG/2011/0061, em virtude da apresentação das notas fiscais de aquisição de brita corrida e certificados de destinação final de material escavado (peças 46 a 94).

14. Entretanto, restou o entendimento de que os fiscais do contrato falharam ao não terem adotado medidas de controle criteriosas acerca da execução dos serviços de execução da camada de reforço de subleito em brita corrida, item 10.2.1 da planilha orçamentária contratual, não condicionando o pagamento das medições aos resultados das provas de carga, nos termos das especificações técnicas, por isso, foram chamados em audiência, conforme Despacho do Exmo. Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 99).

15. O reforço de subleito em brita corrida e os serviços necessários à sua execução, a exemplo de escavação mecânica, regularização e compactação, e transporte e descarte do material de escavação, totalizavam, somados, R$ 1.819.609,11, ou 2,82% do valor do contrato (R$ 64.558.099,02).

EXAME TÉCNICO

I. Situação encontrada

16. Constatou-se, durante a execução da auditoria, que a fiscalização foi deficiente e/ou omissa, pois, não ficou comprovado que os fiscais do contrato adotaram medidas de controle criteriosas acerca dos serviços de execução da camada de reforço de subleito em brita corrida, item 10.2.1 da planilha orçamentária contratual (peça 13, p. 6), não condicionando o pagamento das medições aos resultados das provas de carga, nos termos das especificações técnicas.

17. Em análise anterior (peça 95), esta Unidade Técnica ressaltou que, na instrução à peça 36, algumas observações foram feitas após minuciosa análise das especificações técnicas referentes à sequência de serviços de reconstrução das placas de concreto (peça 12, p. 51-55).

18. Registrou-se não estar previsto naquele documento a realização de "ensaio de placa" sobre a camada de Brita Graduada Tratada com Cimento (BGTC), tampouco sobre a camada de reforço

executada (brita corrida). A Infraero e o Consórcio AMC-EPC informou que, dos 103 ensaios realizados, apenas 23 foram feitos sobre a camada de base existente. Já sobre a camada de BGTC, teriam sido realizados 65 ensaios. Esse fato contraria as especificações técnicas, uma vez, conforme peça 12, p. 53, foi prevista a execução de ensaios de placa sobre a sub-base e subleito existente. Naquela ocasião, não foi apresentada qualquer justificativa para esse fato.

19. A Unidade Técnica (peça 36) asseverou que, se o objetivo da realização dos "ensaios de placa" era a verificação da capacidade de suporte da estrutura do pavimento existente para, então, se necessário, proceder à escavação de mais 30 cm e consequente execução da camada de reforço, não haveria razão para a maioria dos "ensaios de placa" ter sido utilizada para finalidade diversa, evidenciando um desperdício de ensaios, aparentemente desnecessários.

20. A Infraero alegou que "utilizou um critério de placas agrupadas por região e condições de degradação estrutural para a escolha dos pontos de realização desses ensaios, de forma a reduzir a quantidade dos mesmos e dar celeridade à obra". (grifo nosso – peça 34, p.4). Porém, após análise das tabelas e dos desenhos esquemáticos apresentados pela Infraero, que demonstram em quais placas foram executados os "ensaios de placa" (peça 34, p. 23-41), a equipe de auditoria verificou que essa alegação não prosperava.

21. Bastou verificar, por exemplo, a localização dos ensaios sobre as camadas de base existentes após a escavação das placas do Pátio 5 (peça 34, p. 27-28). Assim, se o critério escolhido foi o de agrupar placas por região, não faria sentido, conforme argumentou a Unidade Técnica, terem sido realizados ensaios sobre a camada existente após a escavação em placas tão próximas, e não tendo sido realizado o ensaio em outras mais distantes. Situação parecida teria ocorrido nos ensaios referentes ao Pátio 2 (peça 34, p. 24-25), onde foi feito ensaio sobre a camada de base existente apenas na placa 108. Não se mostrou razoável extrapolar o resultado do ensaio na placa 108 para a placa 23, por exemplo, onde só foi feito ensaio sobre a BGTC.

22. Ainda no Pátio 2 (peça 34, p. 24-25), constatou-se, também, que o ensaio realizado logo após a escavação sobre a placa 108 possuía data posterior ao ensaio realizado sobre a camada de BGTC das placas 110 e 113. Contestou-se na análise que, se o resultado do ensaio realizado sobre a placa 108 serviria de parâmetro para as placas daquela região, não faria sentido as placas 110 e 113 já terem as respectivas camadas de BGTC executadas.

23. Situação semelhante teria ocorrido no Pátio 5 (peça 34, p. 27-28), onde o ensaio realizado sobre a camada de Brita Graduada Simples (BGS) logo após a escavação (sobre as placas 235/236 e 255/256) tem a mesma data de ensaios realizados sobre a camada de BGTC (sobre as placas 251/252, 254/253 e 260/261). Mais uma vez, afirmou a Unidade Técnica que, se o ensaio realizado sobre a camada de BGS existente serviria de parâmetro para a escavação ou não das placas adjacentes, não faria sentido essas placas adjacentes já terem as respectivas camadas de BGTC previamente executadas.

24. A equipe de auditoria (peça 36), comparando os relatórios dos ensaios entregues durante a fiscalização (peças 15 a 18) com as tabelas fornecidas pela Infraero em sua manifestação (peça 34, p. 23-41), verificou, mais uma vez, diversas inconsistências.

25. A título de exemplo, foram citados ensaios realizados sobre as placas 25 e 110 do Pátio 2 (peça 18, p. 21-22). No relatório entregue à equipe de auditoria, constava a informação de que os ensaios foram realizados sobre a "Base BGS existente". Entretanto, em sua manifestação, a Infraero afirma que esses ensaios foram realizados sobre a camada de BGS após o reforço (peça 34, p. 24-25). Situação idêntica teria ocorrido com as placas 2 e 3 localizadas na TWO (peça 18, p. 19-20) e com a placa 16 TWQ/J1 (peça 18, p. 18).

26. Entretanto, anotou a Unidade Técnica não ser coerente a Infraero simplesmente modificar os relatórios originais para justificar tais inconsistências. Se no relatório entregue à equipe de auditoria durante os trabalhos de fiscalização estava registrado que os ensaios sobre as placas 25 e 110 do Pátio 2 (peça 18, p. 21-22) foram feitos sobre a "Base de BGS existente", não restaria dúvida

de que, ao menos nessas placas, o reforço de subleito não precisaria ser feito, conforme parâmetros estabelecidos em projeto.

II. Controle objetivo

27. Após Despacho do Exmo. Ministro Relator, que autorizou a realização de audiência (peça 99), o Sr. Maurício Bastos Vidaurre (CPF 031.243.327-17) e o Sr. Marcello Roberto Rangel Pestana (CPF 330.294.747-04), fiscais operacionais do Contrato n. 084-EG/2011/0061, apresentaram suas respostas, juntadas aos autos às peças 104 e 105.

II.1 Resumo das razões de justificativa do Sr. Marcello Roberto Rangel Pestana

28. O Sr. Marcello Roberto Rangel Pestana (peça 104, p. 3) afirma que havia uma quantidade limitada de provas de carga na planilha orçamentária para essa fase da obra, precisamente 618 provas de carga, o que corresponde ao número de placas de concreto previstas para reconstrução.

29. Argumenta (peça 104, p. 3) que o projeto de reconstrução das placas de concreto GIG/PPT/253099/R00 (ANEXO-1), parte integrante da especificação técnica, recomendava que fosse verificado o coeficiente de recalque no topo da estrutura de suporte da placa após a sua reconstrução e que o coeficiente de recalque exigido deveria ser igual ou superior a 130 Mpa.

30. Também alega (peça 104, p. 4) que a especificação técnica recomendava a verificação das condições de suporte do subleito do local após a retirada de 30cm da sub-base existente e essa avaliação deveria ser feita através de resultados de provas de carga, deparando-se com a necessidade de executar pelo menos duas provas de carga por placa de concreto, resultando em pelo menos 1236 provas de carga, o dobro do previsto na planilha de quantidades e preços.

31. No item 4 (peça 104, p. 4), afirma que o conhecimento acerca das condições dos locais onde foram reconstruídas as placas nos Pátios 1,2 e 5 respaldou a avaliação sobre a necessidade de utilizar a prova de carga na quantidade prevista em planilha, afim de não restar dúvidas que os parâmetros esperados pelos projetistas fossem alcançados. Observa ainda que a fiscalização da obra executou os ensaios de forma criteriosa, nas fases em que restaram dúvidas técnicas no processo de reconstrução do sistema de suporte sub-base/subleito.

32. Acrescenta, no item 5, que as decisões dos fiscais da obra e as provas de carga previstas em planilha foram realizadas de forma criteriosa nas fases previstas na Especificação Técnica: 30 cm abaixo da escavação da sub-base existente; algumas vezes no topo da primeira camada de reforço e finalmente no topo da sub-base, conforme previa o projeto. Afirma que seguiram os princípios da técnica e da economicidade, sem prejuízo do objetivo de construir placas de concreto armadas sobre uma infraestrutura que suportasse as cargas previstas.

II.2 Resumo das razões de justificativa do Sr. Maurício Bastos Vidaurre

33. O Sr. Maurício Bastos Vidaurre ratifica (peça 105, p. 1-2) a informação contida na CF N° 12514/GTGL/2012, encaminhada à então SECOB-1 pela Superintendência de Auditoria Interna da INFRAERO, por meio da CF N° 13466/PRAI(CPAAE)/2012 (peça 34), de que as provas de carga foram executadas nas seguintes posições em relação às etapas de construção: (i) sobre a camada de brita graduada existente, após a escavação dos 30 cm iniciais; (ii) sobre a nova camada de reforço de subleito em brita graduada; e (iii) sobre a camada de sub-base de brita graduada tratada com cimento.

34. Ademais, alega que as provas de carga, realizadas para verificação do valor do coeficiente de recalque vertical do sistema sub-base/subleito (após a escavação dos 30 cm iniciais ou após a execução da camada de reforço do subleito) e para a conferência do coeficiente no topo da estrutura suporte, estão em conformidade com o projeto e contaram com o aval da Diretoria de Engenharia conforme CF N° 12514/GTGL/2012 (peça 34 p. 2-17). Esse documento foi analisado pela antiga Secob-1 (peça 36) e foi considerado insuficiente pelo Ministro relator (peça 42) para afastar a irregularidade.

35. O Sr. Maurício afirma ainda que a planilha de serviços não previa quantitativo de prova de carga suficiente para verificação do sistema sub-base/subleito e do topo da sub-base em todas as placas que seriam objeto de reconstrução. Para a escolha dos pontos de realização dos ensaios,

utilizou-se o critério de placas agrupadas por região, sendo avaliadas as condições de degradação estrutural, utilizando o conhecimento técnico e a experiência profissional da fiscalização da Infraero em outras obras realizadas nos pátios do mesmo aeroporto, de acordo com as quantidades previstas na planilha.

II.3 Análise

36. Conforme analisado em instrução pretérita desta Unidade Técnica (peça 95, p. 6), nas especificações técnicas do empreendimento não estavam previstas realizações de "ensaios de placa" sobre a camada de Brita Graduada Tratada com Cimento (BGTC), tampouco sobre a camada de reforço que viesse a ser executada (brita corrida). Verificou-se que a maior parte dos "ensaios de placa" realizados na obra, ao contrário do previsto, não foram realizadas sobre a camada de base já existente, após a escavação, no intuito de verificar a necessidade de execução do referido reforço.

37. Os responsáveis ratificaram a argumentação de que utilizaram o critério de placas agrupadas por região com base na experiência da equipe, que conhecia os locais em que foram reconstruídas as placas. Não obstante essa alegação, a utilização de critério de placas agrupadas por região e condições de degradação estrutural para a escolha dos pontos de realização desses ensaios, de forma a reduzir a quantidade dos mesmos e dar celeridade à obra (peça 34, p. 4), não prospera, conforme análise desta Unidade Técnica (peça 95, p. 2-3) que evidenciou a ocorrência de fiscalização deficiente e/ou omissa.

38. Neste contexto, o presente caso configura-se por falha na fiscalização por meio da medição e atesto da execução de serviços em desconformidade com as especificações técnicas (falha de qualidade).

39. É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, consoante o disposto no art. 67 da Lei n. 8.666/1993.

40. Ainda, exige a Lei de Licitações e Contratos que o representante da Administração anote em registro próprio as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário a regularização das faltas, falhas ou defeitos observados. Anotações efetuadas constituem importante ferramenta de acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

41. Ademais, o mesmo diploma legal dispõe que as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

42. A conduta irregular de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato permite sua responsabilização por eventuais danos, bem como sua apenação com as multas dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

43. Dessa forma, verifica-se que o Sr. Maurício Bastos Vidaurre e o Sr. Marcello Roberto Rangel Pestana, fiscais operacionais do contrato, não trouxeram, em suas razões de justificativa, evidências que saneassem os indícios de irregularidade.

44. Aliás, cabe comentar que os responsáveis não trouxeram aos autos documentação nova ou diferente dos documentos apresentados anteriormente a esta Unidade Técnica, que comprovassem a adoção de medidas de controle mais criteriosas acerca da execução dos serviços em análise, sem condicionar o pagamento das medições aos resultados das provas de carga, nos termos das especificações técnicas.

45. Convém trazer à baila que o argumento dos responsáveis no sentido de que o quantitativo previsto em planilha para realização de ensaios de placa seria insuficiente para cumprir as especificações técnicas não merece prosperar. Com fulcro no art. 67, § 2º, da Lei 8.666/1993, era exigível dos responsáveis que alertassem seus superiores acerca desse problema, com vistas a que a quantidade de ensaios fosse acrescida de modo a ser suficiente para todos os ensaios requeridos.

46. Os responsáveis não trouxeram, em suas razões de justificativa, qualquer evidência de que tenham comunicado sua chefia sobre a quantidade insuficiente de ensaios.

47. Além disso, embora o conhecimento técnico e a experiência dos fiscais sejam importantes para a boa execução da obra, a falta de evidências de que as especificações técnicas tenham sido cumpridas permite concluir que não foi regular a atuação dos fiscais.

48. Cumpre observar que os fiscais operacionais do contrato juntaram o Termo de Recebimento Definitivo das obras e serviços de engenharia do Contrato n. 084-EG/2011/0061 (peça 104, p. 16-17 e peça 105, p. 86-87). No documento, consta o período de vigência contratual entre 24/10/2011 e 14/6/2014.

49. Observa-se que o Sr. Maurício Bastos Vidaurre atuou como fiscal operacional do contrato no período entre 28/10/2011 e 9/4/2012 (peça 105, p. 4-6) e o Sr. Marcello Roberto Rangel Pestana no período entre 9/4/2012 e 18/6/2013 (peça 104, p. 12-14).

50. Nesse diapasão, de acordo com a peça 105, p. 10, verifica-se que o Sr. Marco Antônio Gama de Melo foi o fiscal designado para o período subsequente a 18/6/2013. No entanto, considerando que a presente auditoria abarcou atos produzidos entre 26/10/2011 e 16/3/2012 (cf. peça 19, p. 1), não convém chamar em audiência esse último responsável.

III. Controle Subjetivo

<u>III.1 Conduta</u>

51. Com relação ao caso em concreto, verifica-se que era exigível conduta diversa do Sr. Maurício Bastos Vidaurre (CPF 031.243.327-17) e do Sr. Marcello Roberto Rangel Pestana (CPF 330.294.747-04), fiscais operacionais do contrato n. 084/EG/2011/0061, pois, não comprovaram que a fiscalização do contrato tenha sido regular, não tendo logrado êxito em evidenciar que tenham adotado medidas de controle criteriosas acerca dos serviços de execução da camada de reforço de subleito em brita corrida, item 10.2.1 da planilha orçamentária contratual.

52. Ademais, os responsáveis não demonstraram a necessária correlação entre o pagamento das medições e os resultados das provas de carga, haja vista que as especificações técnicas da obra exigiam que só deveriam ser realizados desembolsos financeiros com base no resultado das provas de carga.

53. Em adição, vale destacar que os períodos de atuação dos responsáveis chamados em audiência coincide com os dos atos apurados pela fiscalização do Tribunal.

<u>III.2 Nexo de Causalidade</u>

54. A execução de camadas de reforço de subleito não associadas aos parâmetros previstos na especificação técnica evidenciam a ocorrência de deficiências ou omissões na atuação da fiscalização da obra.

55. Portanto, a falta de comprovação dos responsáveis acerca das medidas tomadas para cumprir as especificações técnicas corrobora o achado de auditoria originalmente apontado pela equipe.

<u>III.3 Culpabilidade</u>

56. Em vista do disposto no art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, deveriam os responsáveis ter tomado conduta diversa da que adotaram, uma vez que cabiam aos responsáveis agir no sentido de cumprir o previsto nas especificações técnicas do empreendimento.

CONCLUSÃO

57. A presente instrução teve por objetivo avaliar a documentação apresentada em resposta a audiência determinada pelo Ministro-Relator em Despacho à peça 99, em virtude da não comprovação de que os fiscais do contrato adotaram medidas de controle criteriosas acerca da execução dos serviços de camada de reforço de subleito em brita corrida, item 10.2.1 da planilha orçamentária (peça 13, p. 6), serviço previsto como uma das etapas de reconstrução das placas de concreto dos pátios 1, 2 e 5 e dos sistemas de pistas 10/28 e 15/33 do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro - Contrato n. 084-EG/2011/0061, sem condicionar o pagamento das medições aos resultados das provas de carga, nos termos das especificações técnicas.

58. Acerca da responsabilidade dos fiscais operacionais do contrato, conclui-se que o Sr. Maurício Bastos Vidaurre (CPF 031.243.327-17) e Sr. Marcello Roberto Rangel Pestana (CPF

330.294.747-04), não lograram êxito, em suas razões de justificativa em comprovar a adoção de medidas de controle mais criteriosas acerca da execução dos serviços supramencionados. Em outras palavras, cabiam aos responsáveis condicionar o pagamento das medições aos resultados das provas de carga, nos termos das especificações técnicas, o que não foi realizado na obra em questão.

59. A execução de camadas de reforço de subleito não associadas aos parâmetros previstos na especificação técnica decorreram da deficiência ou omissão na atuação da fiscalização da obra. Por isso, nos termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, era exigível que os responsáveis adotassem conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveriam os responsáveis terem agido no sentido de cumprir o previsto nas especificações técnicas do empreendimento.

60. Dessa forma, será proposta a rejeição das razões de justificativa bem como a aplicação individual de multa aos responsáveis, com base no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

61. Dentre os benefícios decorrentes do exame deste processo, destaca-se a melhoria dos procedimentos para elaboração de projetos, licitação e execução e fiscalização de obras por parte da Infraero, além do aumento da expectativa de controle.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Ante o exposto, submetem-se os autos do processo à consideração superior com as seguintes propostas de encaminhamento:

a) Rejeitar as razões de justificativa do Sr. Maurício Bastos Vidaurre (CPF 031.243.327-17) e ao Sr. Marcello Roberto Rangel Pestana (CPF 330.294.747-04), fiscais operacionais do Contrato n. 084-EG/2011/0061, em virtude de fiscalização deficiente e/ou omissa, por não terem adotado medidas de controle criteriosas acerca dos serviços de execução da camada de reforço de subleito em brita corrida, item 10.2.1 da planilha orçamentária contratual, não condicionando o pagamento das medições aos resultados das provas de carga, nos termos das especificações técnicas;

b) Aplicar, individualmente, multa aos responsáveis, com base no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992;

c) Autorizar, desde logo, se assim for solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, atualizadas monetariamente desde a data de publicação do acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

d) alertar aos responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU; e

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

f) enviar cópia da deliberação que vier a ser adotada, nos presentes autos, aos responsáveis e à Infraero.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), no período de 27/2/2012 a 16/3/2012, com o objetivo de avaliar serviços e obras de engenharia para alargamento do Sistema de Pistas 10/28 e recuperação da pavimentação dos sistemas de pátios e pistas do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro (Galeão).

A fiscalização fez parte do Fiscobras 2012 e estava no rol de obras a serem realizadas para a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

O contrato 084-EG/2011/0061 foi celebrado entre a Infraero e o Consórcio AMC - EPC, formado pelas empresas AMC Engenharia e Construção Ltda e EPC Projetos e Construções Ltda. A execução foi realizada em regime de empreitada por preço unitário, no valor inicial de R$ 64.558.099,02. No decorrer da auditoria estava em fase de aprovação o 1º Termo Aditivo, que elevaria o valor do contrato para R$ 67.490.164,13

A equipe de fiscalização verificou a não comprovação de 2,82% dos serviços contratados para execução da camada de reforço de subleito em brita corrida, previstos como uma das etapas de reconstrução das placas de concreto dos pátios 1, 2 e 5 e dos sistemas de pistas 10/28 e 15/33. Concluiu, ainda, pela ocorrência de equívocos nos quantitativos da planilha orçamentária, relativos às distâncias médias de transporte dos insumos e selagem de junta, e falhas na fiscalização, que ocasionaram pagamentos de serviços de demolição, transporte e descarte de camada de asfalto não executados, devido não existir tal camada nas frentes de serviço inspecionadas (peça 19).

O então relator, E. Ministro Valmir Campelo, considerando que a avaliação meritória do assunto poderia ensejar revisão de valores contratuais e eventuais glosas por pagamentos irregulares, determinou a oitiva da Infraero e do Consórcio AMC-PC (peça 26).

Da análise das oitivas, o então relator determinou, para a primeira irregularidade, a realização de diligência às empresas para coleta da documentação comprobatória do volume de serviço realizado. As demais irregularidades foram consideradas sanadas pelas justificativas apresentadas e pela correção tempestiva das falhas pela Infraero, com glosa dos valores pagos indevidamente (peça 42).

Após a diligência, restaram afastados indícios de superfaturamento ou ocorrência de pagamento sem a correspondente execução dos serviços de execução da camada de reforço de subleito em brita corrida. Permaneceu, no entanto, o entendimento de que os fiscais do contrato falharam ao não terem adotado medidas de controle criteriosas acerca da execução de tais serviços, pois não condicionaram o pagamento das medições aos resultados das provas de carga previstas nas especificações técnicas (peça 95).

Como relator dos presentes autos, determinei a audiência dos fiscais operacionais do Contrato 084-EG/2011/0061, Maurício Bastos Vidaurre e Marcello Roberto Rangel Pestana (peça 99).

As razões de justificativa foram juntadas às peças 104 e 105 dos autos.

Marcello Roberto Rangel Pestana alegou que a planilha orçamentária previa 618 provas de carga, o que correspondia ao número de placas de concreto a serem reconstruídas. Por sua vez, as especificações técnicas recomendavam duas provas de carga por placa de concreto. Visando a economicidade e celeridade dos serviços, os fiscais utilizaram o conhecimento acerca das condições dos locais onde seriam reconstruídas as placas para respaldar a avaliação sobre a necessidade de utilizar a prova de carga na quantidade prevista em planilha. Afirma que seguiram os princípios da técnica e da economicidade, sem prejuízo do objetivo de construir placas de concreto armadas sobre uma infraestrutura que suportasse as cargas previstas.

Maurício Bastos Vidaurre alega que as provas de carga – realizadas para verificação do valor do coeficiente de recalque vertical do sistema sub-base e subleito (após a escavação dos 30 cm iniciais ou após a execução da camada de reforço do subleito) e para conferência do coeficiente no topo da estrutura suporte – estão em conformidade com o projeto e contaram com o aval da Diretoria de Engenharia.

Também afirma que a planilha orçamentária não previa quantitativo de provas de carga suficiente para verificação do sistema sub-base e subleito e do topo da sub-base em todas as placas que seriam objeto de reconstrução. Para a escolha dos pontos de realização dos ensaios, os fiscais utilizaram o critério de placas agrupadas por região e avaliaram as condições de degradação estrutural, utilizando o conhecimento técnico e a experiência profissional da fiscalização da Infraero em outras obras realizadas nos pátios do mesmo aeroporto.

Em análise de mérito, a SeinfraUrbana entendeu que os responsáveis não apresentaram documentos ou argumentos capazes de sanar as irregularidades imputadas. Ratificou o entendimento firmado em instrução de peça 95 e propôs rejeitar as razões de justificativa e aplicar aos fiscais do contrato a multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992 (peça 106).

II

Feito o relato do andamento processual e das conclusões da unidade técnica, passo a decidir.

Ratifico, inicialmente, o afastamento das falhas relativas a quantitativos não adequados na planilha orçamentária e pagamentos de serviços não executados, efetuado pelo E. Ministro Valmir Campelo, que me antecedeu da relatoria do feito, tendo em vista os esclarecimentos prestados pela Infraero e pelo Consórcio construtor.

Os problemas verificados foram corrigidos tempestivamente, com a glosa dos valores pagos indevidamente. As justificativas apresentadas para localização do bota-fora da obra elidiram os questionamentos sobre distâncias médias de transporte dos insumos.

Considero a irregularidade concernente à não comprovação da execução da camada de reforço de subleito em brita corrida sanada, tendo em vista a apresentação das notas fiscais de aquisição de brita corrida e certificados de destinação final de material escavado. Restou demonstrado nos autos que tais serviços foram executados.

Não ocorreram, portanto, prejuízos à Infraero, decorrentes de serviços pagos e não executados ou realizados em desconformidade com os termos contratados.

Resta analisar a conclusão da unidade técnica sobre fiscalização operacional deficiente, em razão de os fiscais não terem condicionado os pagamentos às provas de carga, nos termos previstos nas especificações técnicas.

A SeinfraUrbana, ao analisar as razões de justificativa, reforçou conclusão contida em instruções anteriores, segundo as quais “nas especificações técnicas do empreendimento não estavam previstas realizações de ensaios de placa sobre a camada de Brita Graduada Tratada com Cimento (BGTC), tampouco sobre a camada de reforço que viesse a ser executada (brita corrida)”.

Adicionalmente, considerou que o argumento dos responsáveis sobre a insuficiência do quantitativo de ensaios de placa previsto em planilha não deve prosperar, pois era exigível dos responsáveis que alertassem seus superiores acerca do problema, para que a quantidade de ensaios fosse acrescida de modo a ser suficiente para todos as provas requeridas.

Os argumentos apresentados demonstraram que, além dos ensaios previstos especificamente para a realização da camada de reforço do subleito, era necessário verificar o coeficiente de reação vertical (coeficiente de recalque) no “topo da estrutura”, conforme projeto de execução de placas de concreto (GIG/PPT/253.099/R00), anexado às especificações técnicas (peça 105, p.87). Embora não citado expressamente no desenho, a realização de ensaios de placa é o método para verificação do coeficiente de recalque.

Assim, os argumentos dos fiscais sobre as especificações técnicas requererem mais ensaios do que os previstos em orçamento procedem e as justificativas quanto à opção pelo critério de placas agrupadas por região, de forma a reduzir a quantidade de verificações e dar celeridade à obra podem ser acolhidas. A alternativa seria aditar o contrato para realização de mais ensaios, exigindo maior dispêndio de recursos e tempo para execução da obra.

Em tese, o não cumprimento das especificações técnicas e outras falhas de fiscalização podem expor a administração a riscos indevidos e ensejar prejuízos à Administração. O ideal é que tal documento seja seguido à risca pelos fiscais e que os quantitativos constantes de planilha orçamentária estejam de acordo com o requerido.

No entanto, no presente, caso, houve a regular execução dos serviços contratados e os fiscais procuraram executá-los com os recursos previstos. Tendo em vista os atenuantes do caso concreto, entendo conveniente apenas dar ciência da irregularidade à estatal, com vistas a evitar ocorrências semelhantes.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que submeto à apreciação do Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2739/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.556/2012-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional
3.2. Responsáveis: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (00.352.294/0001-10); Marcelo Roberto Rangel Pestana (330.294.747-04); Maurício Bastos Vidaurre (031.243.327-17).
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal:
8.1. Alex Zeidan dos Santos (OAB-DF 19.546); Clarissa Pacheco Ramos (OAB/DF 32.502), Lilian Macedo Novais (OAB/DF 29.511); Weslon Batista Prado e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), com o objetivo de fiscalizar os serviços e obras de engenharia para alargamento do Sistema de Pistas 10/28 e recuperação da pavimentação dos sistemas de pátios e pistas do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro – Antônio Carlos Jobim (Galeão).
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator:
9.1. acolher as razões de justificativa de Maurício Bastos Vidaurre e Marcello Roberto Rangel Pestana, fiscais operacionais do Contrato 084-EG/2011/0061, firmado entre a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e o Consórcio AMC-EPC;
9.2. dar ciência à Infraero que:
9.2.1. na execução do Contrato 084-EG/2011/0061, firmado entre a Infraero e o Consórcio Consórcio AMC-EPC, para execução das obras da pavimentação dos sistemas de pátios e pistas do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro - Antônio Carlos Jobim (Galeão), foi verificada divergência entre o número de ensaios de placa previstos nas especificações técnicas e na planilha orçamentária, o que ocasionou, ante a ausência de alteração dos referidos documentos, a impossibilidade de atestar a execução dos serviços nos termos previstos;
9.2.2. o não cumprimento das especificações técnicas pelos fiscais operacionais caracteriza atuação deficiente e omissa, em afronta ao artigo 67 da Lei 8.666/1993;
9.3. dar ciência desta deliberação à Infraero e aos responsáveis.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2739-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 005.346/2018-5
Natureza(s): Representação
Órgão/Entidade: Município de Paranhos - MS
Interessado: Apoio Construtora Ltda - Me (17.213.324/0001-00)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. REVOGAÇÃO PARCIAL DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA NOS AUTOS. DETERMINAÇÃO. MONITORAMENTO. CONVERSÃO DO PROCESSO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução do Auditor (peça 71), que contou com a anuência do Diretor (peça 72):

"INTRODUÇÃO

Trata-se de representação formulada por equipe de fiscalização designada para realizar auditoria em obras financiadas por recursos federais transferidos a municípios no Estado de Mato Grosso do Sul (Fiscalis 290/2017), a respeito de irregularidades verificadas no curso do procedimento fiscalizatório, as quais demandavam a adoção de providências imediatas por parte desta Corte de Contas com vistas a resguardar o erário até que o processo tivesse seu mérito apreciado.

2. A presente representação foi formada a partir de elementos extraídos do TC 020.953/2017-8, no qual a fiscalização se encontra formalizada, e tem por objeto o Contrato 64/2015, firmado entre o Município de Paranhos/MS e a empresa Apoio Construtora Ltda. ME (CNPJ 17.213.324/0001-00), o qual é financiado por recursos federais oriundos do Termo de Compromisso 784.355/2013, formalizado entre o Ministério das Cidades e o aludido ente federado, o qual, por sua vez, tem por objeto obra de pavimentação de ruas no perímetro urbano da referida localidade.

HISTÓRICO

3. Os autos foram apreciados em sessão de 7/3 do corrente exercício, por intermédio do Acórdão 418/2018 – Plenário, o qual, ratificando proposta da equipe de fiscalização (Peça 43), adotou medida cautelar, nos termos a seguir reproduzidos (Peça 45):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 235 e 237, do Regimento Interno/TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer a presente representação, atendidos os requisitos de admissibilidade inerentes à espécie (arts. 235, caput, 237, inc. V e parágrafo único, e 246 do RITCU);

9.2. determinar, cautelarmente, nos termos do artigo 276, caput, do RITCU:

9.2.1. ao Ministério das Cidades, que se abstenha de liberar recursos financeiros ao Município de Paranhos/MS, no âmbito do Termo de Compromisso 38.923/2013 (Siconv 784.355/2013), até ulterior deliberação deste Tribunal;

9.2.2. ao Município de Paranhos/MS que suspenda a execução do Contrato 64/2015 formalizado com a empresa Apoio Construtora Ltda. ME, abstendo-se de realizar pagamentos à referida pessoa jurídica até que este Tribunal decida sobre o mérito da presente representação;

4. Adicionalmente, em consonância com proposta da equipe representante, foi determinada a oitiva do Município de Paranhos/MS e da pessoa jurídica Apoio Construtora Ltda. ME, consoante subitens 9.3 a 9.5 da referida decisão:

9.3. determinar a oitiva, nos termos do artigo 276, § 3°, do RITCU, do Município de Paranhos/MS, para que se pronuncie, em até 15 (quinze) dias, contados da ciência, a respeito da matéria objeto da presente representação, especialmente com relação às circunstâncias a seguir descritas, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do procedimento licitatório que resultou na contratação da empresa Apoio Construtora Ltda. ME (Tomada de Preços 2/2015), e, por via de consequência, do contrato formalizado com a referida pessoa jurídica (Contrato 64/2015), nos termos do artigo 49, § 2°, da Lei 8.666/93:

9.3.1. direcionamento da Tomada de Preços 2/2015, financiada por recursos oriundos do Termo de Compromisso 38.923/2013 (Siconv 784.355/2013), firmado com o Ministério das Cidades, o qual tem por objeto a execução de obras de pavimentação asfáltica no perímetro urbano do município, devido à:

9.3.1.1. exigência, na fase de habilitação, de visita técnica ao local da obra (subitem 4.6 do edital), em desacordo à orientação jurisprudencial consolidada desta Corte de Contas, a qual sinaliza que a vistoria ao local da obra somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto (Acórdãos 866/2017, 212/2017, 2.672/2016, 2.126/2016, 1.447/2015, 372/2015, 234/2015, 2.826/2014 e 1.955/2014, do Plenário);

9.3.1.2. exigência de que a vistoria à obra fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

9.3.1.3. exigência, na fase de habilitação, para licitantes sediadas em outras unidades da federação, de apresentação de "visto" do conselho de fiscalização profissional local nas certidões de registro dos conselhos das unidades de origem (cláusula 6.2.1.2.c, § 2°), em desacordo ao disposto no art. 30, inc. I, da Lei 8.666/93, e à Súmula 272 desta Corte de Contas, tendo em vista o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que tal restrição somente deve ser imposta ao licitante vencedor do certame, por ocasião da celebração do contrato (cf. Acórdãos 1.176/2016 e 434/2016, do Plenário, e Acórdão 966/2015, da 2ª Câmara);

9.3.1.4. exigência de comprovação de capital social mínimo integralizado (subitem 6.2.1.3.a), em desacordo ao disposto no art. 31, § 2°, da Lei 8.666/93, posto extrapolar os ditames do referido diploma legal, o qual não exige sua integralização (Acórdãos 1.944/2015, 1.842/2013, 1.533/2011, 113/2009, 2.882/2008 e 170/2007, do Plenário);

9.3.1.5. ausência de exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, em desacordo ao art. 30, inc. II e § 1°, da Lei 8.666/93, tendo em vista que os atestados exigidos no subitem 6.2.1.2.e do edital do certame referiam-se, exclusivamente, à demonstração da capacitação técnico-profissional, ou seja, do profissional indicado como responsável técnico pela execução da obra, a qual não se confunde com a capacitação técnico-operacional (Acórdão 2.208/2016 – Plenário);

9.3.1.6. habilitação da empresa Apoio Construtora Ltda. ME sem que houvesse a demonstração da capacitação técnico-profissional exigida no subitem 6.2.1.2.e do instrumento convocatório, devido

a não ter sido apresentado o atestado requerido no respectivo dispositivo editalício, em desacordo art. 30, inc. II, e § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, do referido diploma legal;

9.3.1.7. restrição à publicidade do certame, uma vez não ter sido demonstrada a publicação do aviso da licitação em jornal diário de grande circulação no Estado, tal como preconizado no art. 21, inc. III, da Lei 8.666/93;

9.3.1.8. indícios de que a Tomada de Preços 2/2015 se tratou de procedimento simulado, tendo em vista a proximidade entre as datas de realização e demais atos processuais deste certame e de outros adjudicados à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, a seguir discriminados:

Licitação	Início	Autorização	Aviso	Vistoria	Sessão	Contrato	Ordem de Serviço
2/2015	4/5/2015	21/5/2015	22/5/2015	9/6/2015	11/6/2015	12/6/2015	12/6/2015
3/2015	18/5/2015		25/5/2015	15/6/2015	15/6/2015	16/6/2015	16/6/2015
4/2015	11/5/2015	18/5/2015		9/6/2015	16/6/2015		
5/2015	18/5/2015	21/5/2015					
6/2015	22/6/2015	24/6/2015	2/7/2015	13/7/2015	23/7/2015	3/8/2015	3/8/2015

9.3.2. contratação de pessoa jurídica (Apoio Construtora Ltda. ME) que apresenta indícios de se tratar de "empresa de fachada", a seguir elencados:

9.3.2.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.3.2.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.3.2.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.3.2.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.3.2.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.4. determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do RITCU, a oitiva da empresa Apoio Construtora Ltda. ME (CNPJ 17.213.324/0001-00), na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados na presente representação, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do procedimento licitatório que resultou na sua contratação (Tomada de Preços 2/2015) e, por via de consequência, do contrato com ela formalizado (Contrato 64/2015), nos termos do art. 49, § 2°, da Lei 8.666/93;

9.5. alertar às partes que, por ocasião do atendimento às oitivas determinadas, devem ser apresentados, além de manifestação a respeito da matéria objeto da presente representação, elementos idôneos de convicção aptos a demonstrar que a obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 vem sendo, de fato, executada pela empresa contratada, de forma a justificar os

pagamentos a ela direcionados, tais como a matricula da obra no INSS (Matrícula CEI), Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP) vinculadas à obra, contratos de trabalho formalizados com os empregados vinculados ao empreendimento, cópia das respectivas anotações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS), livro de registro de empregados, notas fiscais de aquisição dos materiais empregados na obra, entre outros;

5. Por fim, com vistas ao saneamento integral dos autos, foi determinada a realização de diligências junto ao Município de Paranhos/MS e à Caixa Econômica Federal – CEF, a qual atua como mandatária do órgão compromitente (Ministério das Cidades), de acordo com os subitens 9.6 e 9.7 da decisão adotada nos autos:

9.6. promover diligência, com fundamento no art. 157 do RITCU, junto ao Município de Paranhos/MS para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as informações e documentos a seguir discriminados, relacionados à obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013, contratada junto à empresa Apoio Construtora Ltda. ME (Contrato 64/2015):

9.6.1. boletins referentes à quinta e sétima medições da obra;

9.6.2. informar se foi promovida prorrogação de vigência do Contrato 64/2015, encaminhando cópia do(s) respectivo(s) termo(s) aditivo(s), caso tenha(m) sido formalizado(s);

9.6.3. cópia digitalizada do livro "Diário de Obras", caso tenha sido formalizado;

9.7. promover diligência, com fundamento no art. 157 do RITCU, junto à Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal em Mato Grosso do Sul para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as informações e documentos a seguir discriminados, relacionados ao Termo de Compromisso 38.923/2013 (SICONV 784.355/2013), o qual tem por objeto a execução de obras de pavimentação no perímetro urbano do Município de Paranhos/MS:

9.7.1. informar o atual estágio do empreendimento (percentual de execução física), considerando que a última vistoria realizada por esta instituição financeira data de 9/8/2016, encaminhando eventuais relatórios de fiscalização/supervisão realizados após essa data;

9.7.2. informar eventuais providências adotadas com vistas ao ressarcimento da importância de R$ 25.161,32 (vinte e cinco mil, cento e sessenta e um reais e trinta e dois centavos), tendo em vista os serviços glosados na vistoria realizada em 9/8/2016;

6. Efetivadas as comunicações processuais determinadas na decisão em epígrafe, vieram aos autos as manifestações juntadas às Peças 54 e 63 (CEF) e 70 (Município de Paranhos/MS), as quais passam a ser examinadas a seguir.

7. Registre-se, por oportuno, não ter havido atendimento, por parte do Município de Paranhos/MS, à oitiva que lhe foi determinada no subitem 9.3 do Acórdão 418/2018 – Plenário, comunicada por intermédio do Ofício 172/2018 (Peça 50), devidamente recebido em 22/3/2018, conforme atesta o aviso de recebimento juntado à Peça 61 dos autos, encontrando-se a manifestação juntada à Peça 70 restrita à diligência objeto do subitem 9.6 da decisão supra referida.

8. Por sua vez, tentativas de notificação da empresa Apoio Construtora Ltda. ME, no endereço indicado na Base CNPJ (Peça 51), restaram frustradas, conforme se observa nos documentos juntados às Peças 57 e 60. Obtido o endereço residencial do representante legal da pessoa jurídica, Evandro Adão Ferreira Terres, e efetivada nova comunicação, recebida em 9/4/2018 (Peças 58, 59 e 67), optou por permanecer silente a parte.

EXAME TÉCNICO

9. De acordo com o comando do subitem 9.2.2 do Acórdão 418/2018 – Plenário, foi determinado ao Município de Paranhos/MS que suspendesse a execução do Contrato 64/2015, formalizado com a empresa Apoio Construtora Ltda. ME, até ulterior decisão deste Tribunal, assim como promovidas medidas adicionais necessárias ao saneamento do feito (oitiva e diligência).

10. Conforme informado anteriormente, a manifestação da parte restringiu-se ao atendimento parcial da diligência que lhe foi encaminhada, considerando, sob esse aspecto, não haver informações a respeito do livro "Diário de Obras" do empreendimento financiado por intermédio do Termo de

Compromisso 784.355/2013 (subitem 9.6.3 da decisão adotada nos autos), de onde se infere não ter sido formalizado o referido documento.

11. Com relação aos boletins da quinta e sétima medições da obra (subitem 9.6.1 do Acórdão 418/2018 – Plenário), esclareceu não ter sido formalizada a quinta medição devido a ter optado pelo pagamento parcial da medição antecedente, sendo o saldo liquidado posteriormente, "... passando diretamente para a 6ª medição". O boletim da sétima medição da obra, por sua vez, encontra-se juntado à Peça 70, p. 10.

12. Inicialmente, para melhor compreensão a respeito da ausência de formalização da quinta medição da obra, apresenta-se, a seguir, a execução financeira do Contrato 64/2015, de acordo com as informações levantadas na fiscalização que originou a presente representação:

Medição	Período	Valor (R$)	Data Pgto.	Acumulado (R$)	Execução Financeira (%)
1ª	Julho/2015	4.569,32	3/11/2015	4.569,32	0,67
2ª	Janeiro/2016	32.600,20	18/3/2016	37.169,52	5,46
3ª	Fevereiro/2016	142.564,83	13/4/2016	179.734,37	26,39
4ª	Junho/2016	165.092,99	13/9/2016	344.827,36	50,62
5ª		28.337,89	11/7/2017	373.165,25	54,78
6ª	Agosto/2017	58.102,06	6/10/2017	431.267,31	63,31
7ª	Setembro/2017	27.452,91	22/12/2017	458.720,20	67,35

13. Como se observa, entre julho/2015 e dezembro/2017 foram faturadas sete medições, importando em pagamentos de R$ 458.720,20 (quatrocentos e cinquenta e oito mil, setecentos e vinte reais e vinte centavos) à contratada, montante equivalente a 67,35% do valor do contrato.

14. No caso, o pagamento integral da quarta medição, de acordo com mensagem eletrônica enviada ao município em 16/8/2016, por representante da instituição financeira que gerencia os recursos que financiam o empreendimento (Peça 70, p. 7), importaria em R$ 193.430,88 (cento e noventa e três mil, quatrocentos e trinta reais e oitenta e oito centavos), tendo a municipalidade optado por efetuar o pagamento parcial da medição, conforme orientações constantes da referida correspondência, no valor de R$ 165.092,99 (cento e sessenta e cinco mil, noventa e dois reais e noventa e nove centavos), faturado por intermédio da Nota Fiscal 185, de 6/9/2016 (Peça 11, p. 30), paga em 12/9/2016 (Peça 41, p. 1), remanescendo, portanto, saldo de R$ 28.337,89 (vinte e oito mil, trezentos e trinta e sete reais e oitenta e nove centavos), o qual veio a ser faturado por meio da Nota Fiscal 193, de 3/7/2017 (Peça 11, p. 36), paga, por sua vez, em 11/7/2017 (Peça 41, p. 1).

15. Embora o boletim da quarta medição da obra, formalizado em 21/7/2016 (Peça 39), indique a execução de serviços equivalentes, em termos financeiros, a R$ 159.171,57 (cento e cinquenta e nove mil, cento e setenta e um reais e cinquenta e sete centavos), em contraposição ao montante de R$ 193.430,88 (cento e noventa e três mil, quatrocentos e trinta reais e oitenta e oito centavos) informado no parágrafo precedente, vistoria realizada pela CEF em 9/8/2016 indica que a obra se encontrava com 54,79% de execução física à época (Peça 21, p. 11), correspondente a R$ 373.165,23 (trezentos e setenta e três mil, cento e sessenta e cinco reais e vinte e três centavos), demonstrando, portanto, que, àquela altura, a contratada havia sido remunerada a menor, sendo devido, dessa forma, o pagamento do remanescente de R$ 28.337,89 (vinte e oito mil, trezentos e trinta e sete reais e oitenta e nove centavos), ocorrido em 11/7/2017, conforme se observa no quadro demonstrativo da execução financeira do contrato.

16. Por sua vez, com relação à eventual prorrogação de vigência do Contrato 64/2015 (subitem 9.6.2 da decisão adotada nos autos), formalizado entre o Município de Paranhos/MS e a empresa Apoio Construtora Ltda. ME para a execução da obra de pavimentação objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013, limitou-se a municipalidade a informar não ter sido providenciada a prorrogação do ajuste, o que demonstra, portanto, que os serviços faturados por intermédio da sexta e sétima medições da obra, os quais, a princípio, teriam sido realizados em agosto e setembro/2017, respectivamente, foram executados sem cobertura contratual, considerando que a vigência do instrumento, formalizado em 12/6/2015, por prazo de 12 (doze) meses, expirou em junho/2016 (Peça 10, p. 282 e 310).

17. De seu turno, no que toca à diligência realizada junto à CEF, buscou-se identificar, inicialmente, o atual percentual de execução física da obra (subitem 9.7.1 do Acórdão 418/2018 – Plenário), o qual, de acordo com a instituição financeira, corresponde ao percentual de execução financeira do contrato (67,35%), conforme apurado em vistoria realizada em 12/3/2018, cujo respectivo relatório apresenta as seguintes informações adicionais, acompanhado de relatório fotográfico (Peça 54, p. 2/16):

8. A quantidade de pavimentação executada está compatível, não havendo divergência em relação ao último boletim de medição apresentado pelo Tomador datado de 18/09/2017, onde apresenta como quantidade medida acumulada 7.061,00 m² (226,01 m² (sic) à menor do que a executada);

9. A quantidade de calçadas também está compatível com a executada;

10. As rampas de acessibilidade estão fora do padrão e deverão ser corrigidas;

11. No geral não houve recalques de pavimentos (base) e nem o surgimento de borrachudos e de buracos, apesar da alta incidência de chuvas ocorridas na região nos últimos dois anos (idade do pavimento);

12. Em relação à conservação do pavimento, há pontos onde o pavimento foi recortado para manutenção na rede de água e novas ligações pela concessionária sem a devida correção.

18. Por fim, no que tange a eventuais providências adotadas com vistas ao ressarcimento da importância de R$ 25.161,32 (vinte e cinco mil, cento e sessenta e um reais e trinta e dois centavos), devido aos serviços glosados em vistoria realizada em 9/8/2016 (subitem 9.7.2 da decisão adotada nos autos), limitou-se a instituição financeira a informar que o respectivo montante foi objeto de glosa (Peça 63, p. 1).

19. Esclarece-se, a esse respeito, que mediante vistoria realizada na obra foi constatado que parcela dos serviços faturados não teria sido executada, de acordo com o quadro a seguir (Peça 63, p. 5):

Item Orçamento	Descrição	nid.	Quant. Glosada (unid.)	Preço Unit. (R$)	Valor Total Glosado (R$)
4.01	Meio fio com sarjeta em concreto		100	29,73	2.973,00
4.03	Rampa para acessibilidade	²	16	36,02	576,32
4.04	Execução de calçada em concreto		600	36,02	21.612,00
TOTAL (R$)					25.161,32

20. Observa-se ter sido creditado na conta específica do ajuste que financia o empreendimento, na data de 6/9/2016, o montante de R$ 25.309,74 (vinte e cinco mil, trezentos e nove reais e setenta e quatro centavos), o qual, a princípio, poderia corresponder à glosa em questão, considerada eventual atualização monetária do montante glosado (Peça 12, p. 19). Por outro lado, não se descarta a possibilidade de que tal crédito corresponda a aporte de parcela da contrapartida pactuada pelo município compromissário, a qual corresponde a R$ 89.122,43 (oitenta e nove mil, cento e vinte e dois reais e quarenta e três centavos).

21. De qualquer forma, tendo em conta que o ajuste que financia a obra se encontra vigente (30/6/2018), não se vislumbra a necessidade de adoção de providências adicionais com relação à questão, considerada, inclusive, sob esse aspecto, a proposta de conversão da presente representação em tomada de contas especial, com a imputação de débito equivalente à integralidade dos valores faturados até o momento, a ser formalizada ao final da presente instrução, devido às razões a seguir elencadas.

22. Conforme tratado anteriormente, apesar de regularmente notificadas, ambas as partes deixaram de se manifestar em relação aos indícios de irregularidades observados na licitação promovida pelo Município de Paranhos/MS para a contratação objeto da presente representação (Tomada de Preços 2/2015) bem como no que tange aos indicativos de que a empresa contratada para a execução do empreendimento, Apoio Construtora Ltda. ME, se trata de "empresa de fachada" (subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 418/2018 – Plenário).

23. Preliminarmente, cabe esclarecer terem sido identificados, por ocasião do processamento da Tomada de Preços 2/2015, os seguintes indicativos de direcionamento, objeto da oitiva determinada no subitem 9.3.1 da decisão adotada nos autos:

a) exigência, na fase de habilitação, de visita técnica ao local da obra, a qual deveria ser realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes;

b) exigência, na fase de habilitação, para licitantes sediadas em outras unidades da federação, de apresentação de "visto" do conselho de fiscalização profissional local nas certidões de registro dos conselhos das unidades de origem;

c) exigência, na fase de habilitação, de comprovação de capital social mínimo integralizado;

d) ausência de exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes;

e) habilitação da empresa adjudicatária sem que houvesse a demonstração da capacitação técnico-profissional exigida no subitem 6.2.1.2.e do instrumento convocatório;

f) restrição à publicidade do certame, uma vez não ter sido demonstrada a publicação do aviso da licitação em jornal diário de grande circulação no Estado.

24. No caso, remete-se ao exame constante dos parágrafos 32/61 da instrução à Peça 43, ratificado por ocasião da adoção do Acórdão 418/2018 – Plenário, oportunidade na qual foi demonstrada a incompatibilidade entre tais exigências e a Lei 8.666/93, assim como em relação à jurisprudência consolidada deste Tribunal.

25. Adicionalmente ao direcionamento do certame, identificaram-se indícios robustos de simulação deste e de outros procedimentos licitatórios adjudicados à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, os quais devem ser ressaltados na presente oportunidade (subitem 9.3.1.8 da decisão adotada nos autos).

26. A referida pessoa jurídica foi contratada pelo Município de Paranhos/MS no âmbito dos ajustes a seguir indicados:

Transferência	*Concedente*	*Objeto*	*Valor Instrumento (R$)*	*Valor Contrato (R$)*
Termo de Compromisso 784.355/2013	*Ministério das Cidades*	*Obras de pavimentação asfáltica*	*681.122,43*	*681.122,43*
Convênio 796.470/2013	*Fundação Nacional de Saúde*	*Implantação de melhorias sanitárias domiciliares*	*516.904,10*	*516.133,53*
Proposta 11864.7130001/13-001	*Fundo Nacional de Saúde*	*Obra de construção de Unidade Básica de Saúde (UBS)*	*408.000,00*	*366.929,28*
Proposta 11864.7130001/13-003		*Obras de Ampliação de UBS*	*109.455,00*	*109.608,42*
Proposta			*103.200,*	*103.71*

11864.7130001/13-004			*00*	*7,74*

27. Observou-se, em todas as contratações, que a empresa Apoio Construtora Ltda. ME foi a única participante dos certames e que os respectivos instrumentos convocatórios apresentavam idênticas cláusulas restritivas às observadas no edital da Tomada de Preços 2/2015.

28. Outrossim, destaca-se a proximidade entre as datas dos certames e demais atos processuais que resultaram nas contratações da empresa Apoio Construtora Ltda. ME, a seguir demonstradas (processos licitatórios juntados às Peças 10 e 23/26):

<table>
<tr><th>Licitação</th><th>Início</th><th>Autorização</th><th>Aviso</th><th>Vistoria</th><th>Sessão</th><th>Contrato</th><th>Ordem de Serviço</th></tr>
<tr><td>2/2015</td><td>4/5/2015</td><td rowspan="2">21/5/2015</td><td>22/5/2015</td><td>9/6/2015</td><td>11/6/2015</td><td>12/6/2015</td><td>12/6/2015</td></tr>
<tr><td>3/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="3">25/5/2015</td><td>15/6/2015</td><td>15/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>4/2015</td><td>11/5/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="2">9/6/2015</td><td rowspan="2">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>5/2015</td><td>18/5/2015</td><td>21/5/2015</td></tr>
<tr><td>6/2015</td><td>22/6/2015</td><td>24/6/2015</td><td>2/7/2015</td><td>13/7/2015</td><td>23/7/2015</td><td>3/8/2015</td><td>3/8/2015</td></tr>
</table>

29. Inicialmente, chama a atenção a circunstância de se tratarem de licitações sequenciais, todas adjudicadas à mesma empresa, sendo as Tomadas de Preços 3 e 5/2015, inclusive, iniciadas na mesma data. Outrossim, apesar de se tratarem de certames sequenciais, observa-se que a Tomada de Preços 3/2015 foi iniciada em data posterior à sua sucessora.

30. Além disso, verifica-se que as Tomadas de Preços 3 a 5/2015 foram realizadas praticamente de forma simultânea, com sessões ocorrendo na mesma data ou em intervalos mínimos, podendo-se fazer a mesma observação para as datas de formalização dos contratos e de autorização para início dos serviços.

31. Na mesma linha, constata-se que, no âmbito da Tomada de Preços 3/2015, a empresa adjudicatária teria vistoriado os locais de execução dos serviços na mesma data de realização do certame, no caso, 15/6/2015, e que teria procedido a outras duas vistorias (Tomadas de Preços 4 e 5/2015) na mesma data (9/6/2015), ressaltando-se que os termos de vistoria apresentados nas Tomadas de Preços 3 a 5/2015 não foram subscritos pela representante do município, Margaret Miranda de Oliveira, apenas pelo profissional indicado como responsável técnico e sócio da licitante, Evandro Adão Ferreira Terres (Peça 23, p. 241, Peça 24, p. 154, e Peça 25, p. 166), suscitando dúvidas se a empresa, de fato, vistoriou o local de execução dos serviços, tal qual exigido nos instrumentos convocatórios, considerando, sob esse aspecto, encontrar-se sediada no Município de Campo Grande/MS, o qual apresenta considerável distância em relação ao Município de Paranhos (430 km).

32. Inclusive, vale ressaltar que a ata da Tomada de Preços 4/2015 sequer foi rubricada e assinada pelos membros da Comissão Permanente de Licitação e pelo representante da licitante (Peça 24, p. 246/248).

33. Destarte, tais indícios, aliados à participação isolada da empresa adjudicatária em todos os certames, oferecendo propostas em valores bastantes próximos aos disponíveis para a execução dos empreendimentos, indicam que as licitações foram simuladas e que não se trataram de certames competitivos, mas sim previamente direcionados à contratação da referida pessoa jurídica.

34. Por sua vez, com relação à execução da obra, recente vistoria realizada pela CEF (v. parágrafo 17) atestou a correspondência entre a execução física e a financeira do empreendimento (67,35%).

35. Entretanto, ainda que o empreendimento não apresente, atualmente, descompasso físico-financeiro, foram identificados elementos que indicariam que a pessoa jurídica contratada tratar-se-ia

de empresa instrumentária, ou seja, "empresa de fachada", fisicamente inexistente, utilizada para propiciar o desvio dos recursos investidos na obra. Nesse sentido, foram apontados os seguintes indícios, objeto de oitiva determinada no subitem 9.3.2 do Acórdão 418/2018 – Plenário:

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante de seu instrumento constitutivo;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

d) ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI);

e) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra.

36. Ressalta-se que a oitiva determinada nos autos teve por objetivo, além de oferecer às partes o exercício do contraditório e da ampla defesa, oportunizar a apresentação de elementos probatórios idôneos que viessem a comprovar que a obra vem sendo, de fato, executada pela pessoa jurídica contratada. Sob esse aspecto, reproduz-se "alerta" a elas dirigido por intermédio do subitem 9.5 da decisão adotada nos autos:

9.5. alertar às partes que, por ocasião do atendimento às oitivas determinadas, devem ser apresentados, além de manifestação a respeito da matéria objeto da presente representação, elementos idôneos de convicção aptos a demonstrar que a obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 vem sendo, de fato, executada pela empresa contratada, de forma a justificar os pagamentos a ela direcionados, tais como a matricula da obra no INSS (Matrícula CEI), Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP) vinculadas à obra, contratos de trabalho formalizados com os empregados vinculados ao empreendimento, cópia das respectivas anotações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS), livro de registro de empregados, notas fiscais de aquisição dos materiais empregados na obra, entre outros;

37. Como visto, a ausência de manifestação das partes não permitiu esclarecer os indícios, devidamente minudenciados no exame constante dos parágrafos 62/75 da instrução inicial destes autos, aos quais se remete, de que a pessoa jurídica contratada se trataria de "empresa de fachada", sem prejuízo das considerações a seguir.

38. Sob esse aspecto, apesar do reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir de agosto/2017, conforme identificado no quadro constante do parágrafo 12 desta instrução, não há elementos que vinculem os serviços executados à empresa contratada.

39. De fato, com supedâneo em informações fiscais disponibilizadas pela Receita Federal a respeito de obras de construção civil vinculadas à empresa Apoio Construtora Ltda. ME a partir de 2015, identificou-se que o empreendimento contratado junto ao Município de Paranhos/MS não foi objeto de registro no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), conforme evidências juntadas à Peça 22 (item não digitalizável, arquivo "Tudo", p. 250/258).

40. Registre-se, por oportuno, que o empreendimento referenciado na matrícula 51.230.95060/73, juntada à p. 257 do referido arquivo não digitalizável, trata-se da obra objeto do Convênio 796.470/2013, firmado com a Fundação Nacional de Saúde.

41. Nesse sentido, vale ressaltar que a legislação tributária previdenciária estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 (trinta) dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009). Ademais, de acordo com jurisprudência deste

Tribunal, a contratante deve exigir do contratado comprovante da matrícula da obra junto ao INSS (cf. Acórdão 611/2008 – Plenário).

42. No caso, a ausência de matrícula da obra obsta a comprovação de que haviam trabalhadores vinculados ao empreendimento contratado com a referida pessoa jurídica e, por via reflexa, impede que se configure que o objeto tenha sido por ela executado.

43. Outrossim, ainda que se reconheça que a contratada, a despeito da inexistência física no endereço informado no contrato social, contasse com uma estrutura mínima de pessoal para a execução de obras de baixa complexidade, considerando ter iniciado o exercício de 2016 com cinco empregados, conforme identificado na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (Peça 32), as informações fiscais referidas anteriormente apontam no sentido de que no referido exercício encontravam-se ativas as matrículas 51.229.61286/77 e 51.235.01735/75, as quais se referem a obras contratadas junto ao Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul e ao Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, nos municípios de Dourados e Três Lagoas, respectivamente, para as quais, a princípio, teriam sido direcionados os empregados da referida pessoa jurídica, haja vista terem sido identificadas GFIPS vinculadas às matrículas em questão (Peça 22, item não digitalizável, arquivo "Tudo", p. 84/85, 89/90, 94/95, 99/100, 104/105, 109/110, 114/115, 123/124, 128/129, 137/138 e 144/145).

44. Ademais, de acordo com as informações fiscais fornecidas, desde dezembro/2016 a pessoa jurídica dispunha de somente um empregado, ao passo que a última GFIP recolhida pela empresa se refere à competência de maio/2017, ou seja, em período anterior ao suposto reinício da obra contratada junto ao Município de Paranhos/MS (agosto/2017), conforme evidências juntadas à Peça 22, item não digitalizável, arquivo "Tudo", p. 146/173.

45. Inclusive, identificou-se que o vínculo empregatício em questão se refere a Antônio Carlos Ramires dos Santos (CPF 927.788.951-91), admitido em 2/1/2013 na função de engenheiro eletricista, conforme identificado na Base RAIS (Peça 33), e desligado em junho/2017 dos quadros funcionais da empresa, de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), considerando a identidade de remuneração observada nas GFIPS encaminhadas pela autoridade fiscal com a constante da última base mencionada (R$ 5.622,00), conforme evidenciado à Peça 22, item não digitalizável, arquivo "Tudo", p. 154/172, e à Peça 35.

46. Ou seja, desde junho/2017, dois meses antes do reinício da obra, inexistiriam empregados vinculados à empresa, circunstância que aponta para a possibilidade de o contratante (Município de Paranhos/MS), por meios próprios, estar dando continuidade à execução do empreendimento, apesar dos pagamentos regulares à contratada ou, em última análise, indica a eventual execução do objeto por terceiro estranho ao vínculo contratual, situação que vai de encontro a todos os princípios que regem as contratações administrativas.

47. Convém salientar que, mediante vistoria realizada em outubro/2017, no curso da fiscalização que originou a presente representação, constatou-se que logradouros contemplados com o investimento previsto no ajuste que financia o empreendimento haviam sido objeto de intervenção. Contudo, não havia, por ocasião da vistoria, maquinário nos locais da obra tampouco empregados da contratada, a qual se encontrava desmobilizada.

48. Nessas condições, a conjunção dos elementos indiciários coletados na fiscalização, os quais apontam para a possível utilização de "empresa de fachada" para a execução da obra financiada por intermédio do Termo de Compromisso 784.355/2013, constitui circunstância suficiente a romper o necessário liame de causalidade que permeia o dever constitucional de prestar contas.

49. Com efeito, é pacífico o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas no sentido de ser inerente ao regime de prestação de contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o dever de o responsável, a quem foi confiada a gestão dos recursos repassados, demonstrar o nexo causal entre os recursos por ele geridos e o objeto executado, de forma que a mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado

com a União. Nesse sentido, entre outras decisões: Acórdãos 997/2015 e 2.864/2013, do Plenário, 5.170/2015 e 1.395/2015, da 1ª Câmara, e 9.544/2017 e 9.580/2015, da 2ª Câmara.

50. Nessa linha, a jurisprudência deste Tribunal aponta no sentido de que "... a utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que esse se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, todos do Plenário, e Acórdão 2.044/2016-1ª Câmara)" (Acórdão 5.796/2017 – 2ª Câmara. Relator: Min. Augusto Nardes).

51. Isso porque, de acordo com a jurisprudência firmada, a inexistência física da empresa acarreta a inidoneidade dos documentos fiscais por ela emitidos, utilizados para comprovar a aplicação dos recursos transferidos ao município, afastando, por conseguinte, o devido nexo causal entre os ditos documentos e os aludidos recursos, devido à incerteza a respeito do real executor do objeto, de quais recursos os custearam e da destinação conferida aos recursos transferidos, além de tal fato ser indício concreto de desvio da referida verba.

52. Assim sendo, em outras palavras, não seria possível afirmar que a verba federal custeou os serviços executados, uma vez que poderiam, por exemplo, ter sido inteiramente financiados pelo município, mediante a utilização de materiais, equipamentos e servidores próprios, ou pagos com recursos municipais ou oriundos de outras fontes.

53. Portanto, não caracterizado o necessário nexo de causalidade entre os recursos repassados ao Município de Paranhos/MS e o objeto executado, impõe-se a conversão da presente representação em tomada de contas especial, nos termos do que estabelece o art. 47 da Lei 8.443/92.

54. Quantifica-se como prejuízo ao erário o montante de R$ 458.720,20 (quatrocentos e cinquenta e oito mil, setecentos e vinte reais e vinte centavos), valor correspondente aos pagamentos efetuados à pessoa jurídica contratada, os quais, para fins de citação, devem ser atualizados a partir das datas indicadas no quadro constante do parágrafo 12 desta instrução, nos termos do que estabelece o art. 9º, inc. II, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

55. Por sua vez, respondem pelo dano apurado nos autos os gestores responsáveis pela autorização dos pagamentos, no caso, o ex-Prefeito Júlio César de Souza e a então Secretária Municipal de Finanças, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, cujo período de responsabilidade compreende os pagamentos efetuados entre novembro/2015 e setembro/2016 (1ª a 4ª medição), conforme se observa nos documentos juntados à Peça 11, p. 5, 7, 11, 13, 20, 21, 24, 26, 28/29, 32 e 34/35, assim como os atuais mandatário e titular da pasta municipal de finanças, Dirceu Bettoni e Sueli Haut de Oliveira, respectivamente, cujo período de responsabilidade compreende os pagamentos efetuados a partir do exercício de 2017, correspondente ao remanescente da quarta medição (v. parágrafo 14) assim como à sexta e sétima medições (Peça 11, p. 39/40, 47/49 e 51).

56. Solidariamente a tais agentes respondem pelo prejuízo quantificado os servidores a quem coube a fiscalização do empreendimento, responsáveis pela formalização das medições que subsidiaram os pagamentos, no caso, Margaret Miranda de Oliveira (1ª medição) e Antônio Elson Santana dos Santos (demais medições), de acordo com os documentos juntados à Peça 11, p. 9/11, 19/20, 27/28 e 46/47, Peça 39, Peça 42 e Peça 70, p. 10, consoante detalhamento na matriz de responsabilização que compõe o Apêndice a esta instrução.

57. Registre-se que embora não se discuta a efetiva execução dos serviços que subsidiaram os pagamentos impugnados, há de se ter em conta que a fase de liquidação da despesa pública tem, dentre seus objetivos, além o de apurar a importância exata a pagar, apurar a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação (art. 63, § 1º, inc. III, da Lei 4.320/64). Tratando-se, no caso, de contratação de obra de engenharia, a liquidação da despesa é feita por intermédio da medição da obra, cujo respectivo boletim deve retratar, fidedignamente, não somente os serviços executados em determinado período, para que se possa apurar o montante devido a ser pago, mas também aqueles que efetivamente o executaram.

58. No caso, a circunstância de a pessoa jurídica contratada, à época da liquidação das despesas, encontrar-se desprovida de estrutura e funcionários, indica que os serviços faturados, em

última análise, foram executados por terceiros, circunstância que propiciou o desvio dos recursos empregados na obra para finalidade distinta à pactuada, estando devidamente caracterizado, portanto, o nexo de causalidade entre as condutas dos responsáveis e o dano apurado.

59. Da mesma forma, a pessoa jurídica beneficiada deve integrar o polo passivo da tomada de contas especial, posto ter concorrido para o cometimento do dano ao erário, uma vez que auferiu remuneração sem a correspondente contraprestação laboral, circunstância que caracteriza o recebimento de benefício indevido, dando azo a sua responsabilização perante o controle externo, nos termos do disposto no art. 16, § 2°, alínea "b", da Lei 8.443/92, c/c art. 209, § 6°, inc. II, do RITCU.

60. Por fim, solidariamente a tais agentes deve responder pessoalmente pelo débito apurado nos autos Evandro Adão Ferreira Terres, sócio-administrador da pessoa jurídica durante o período de execução do empreendimento, mediante aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica ao caso concreto.

61. Em regra, quando caracterizada a ocorrência de dano ao erário decorrente de vínculo contratual mantido entre o Poder Público e entidade privada, a obrigação de ressarcimento é imputada, de forma solidária, ao agente público que praticou o ato e à pessoa jurídica que concorreu para o seu cometimento, tal como previsto, aliás, no art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92, não atingindo o patrimônio das pessoas físicas de seus sócios.

62. Entretanto, conforme constou da Declaração de Voto que fundamentou o Acórdão 33/2005 – Plenário, "... é importante ter em mente que há casos em que os sócios ou administradores extrapolam os poderes que lhes foram conferidos pelo estatuto ou contrato social, excedendo, com esse agir, a competência que lhes foi contratualmente/legalmente outorgada, sendo plenamente viável, nessas hipóteses, a imputação de responsabilidade pessoal e direta dos sócios ou administradores pelos danos/prejuízos causados" (Relator: Min. Benjamin Zymler). Foi reconhecendo ocorrências dessa sorte que o art. 50 do Código Civil em vigor veio dispor que:

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

63. A jurisprudência deste Tribunal encontra-se repleta de exemplos que demonstram a possibilidade de aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica de empresa privada em virtude de ilícitos praticados por seus administradores que causaram prejuízos ao erário, para fins de condená-los ao ressarcimento do dano, desde que presentes circunstâncias evidenciadoras da atuação ilícita desses responsáveis. É o caso, entre outros, dos Acórdãos 356/2015 e 873/2007, do Plenário, 6.256/2016 e 4.631/2016, da 1ª Câmara, e 13.196/2016 e 8.603/2016, da 2ª Câmara.

64. No caso concreto, os elementos constantes dos autos evidenciam que houve abuso da personalidade jurídica da empresa contratada, a qual foi utilizada como instrumento para o desvio dos recursos aplicados no empreendimento, circunstância que caracteriza desvio de sua finalidade, visto que a pessoa jurídica foi direcionada para fins ilícitos, o que justifica a desconsideração de sua personalidade jurídica para que a obrigação de ressarcimento seja estendida a seu sócio-administrador, Evandro Adão Ferreira Terres.

65. Outrossim, de acordo com jurisprudência consolidada, incumbe a este Tribunal, por ocasião da apreciação do incidente de desconsideração da personalidade jurídica, indicar os administradores ou sócios responsáveis pelo abuso de direito que responderão pelo dano imposto ao erário, a qual, para sua aplicação, exige a configuração de conduta dolosa das pessoas naturais responsáveis pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial (Acórdãos 356/2015, do Plenário, 4.407/2016, 4.481/2015 e 3.453/2015, da 1ª Câmara, e 13.196/2016, da 2ª Câmara, entre outros).

66. Na situação posta nos autos, identifica-se que o abuso da personalidade jurídica da empresa Apoio Construtora Ltda. ME se deveu a atos de responsabilidade de Evandro Adão Ferreira Terres, não tendo sido observada participação relevante da sócia Cristiane Fernandes Pereira Terres, razão

pela qual deixa-se de arrolá-la como responsável solidária pelas dívidas que envolvem a pessoa jurídica da qual integra o quadro societário.

67. Ademais, devido à configuração de atos praticados com grave infração à Lei 8.666/93 por ocasião do processamento da Tomada de Preços 2/2015, propõe-se que o agente responsável pela homologação do resultado do certame, no caso, o então Prefeito Júlio César de Souza (Peça 10, p. 272), seja ouvido em audiência, consoante detalhamento na matriz de responsabilização que compõe o Apêndice a esta instrução.

68. Além disso, considerando o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que a participação de empresas de fachada em procedimentos licitatórios configura, por si só, a ocorrência de fraude à licitação (cf. Acórdãos 314/2017 e 1.358/2008, do Plenário), propõe-se a realização de audiência da pessoa jurídica Apoio Construtora Ltda. ME.

69. Esclareça-se que embora o atual RITCU, alterado pela Resolução TCU 246/2011, tenha equiparado o instrumento da oitiva à audiência, no que couber (art. 250, § 7°), a Resolução TCU 36/1995, a qual permanece vigente mesmo após o advento da alteração normativa em questão, determina ser a audiência de licitante requisito indispensável à aplicação da sanção de declaração de inidoneidade (art. 29, § 1°).

70. Inclusive, cabe ponderar que a oitiva, nos termos estabelecidos no art. 250, inc. V, do RITCU, se trata de medida processual que visa oferecer o exercício do contraditório a terceiro interessado a respeito de fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor, circunstâncias das quais não se cogita no presente caso concreto, posto a pessoa jurídica ser ouvida na condição de responsável [e não de terceiro interessado], devido à possibilidade de aplicação de sanção [e não de determinação que possa vir a atingir eventuais interesses subjetivos da parte], razões pelas quais entende-se ser o instrumento da audiência o mais adequado à providência proposta.

71. Por fim, ante o disposto no art. 49, caput e § 2°, da Lei 8.666/93, impõe-se determinar ao Município de Paranhos/MS que promova a anulação da Tomada de Preços 2/2015, acarretando, como consequência, a anulação do Contrato 64/2015.

72. No caso, embora a vigência do instrumento contratual tenha expirado em junho/2016 (v. parágrafo 16), considera-se que a anulação formal do procedimento licitatório mitigará riscos de continuidade dos pagamentos à empresa contratada, considerando, sob esse aspecto, que os pagamentos decorrentes da sexta e sétima medições da obra foram efetuados sem lastro contratual.

CONCLUSÃO

73. Como visto, a ausência de atendimento às oitivas determinadas nos autos não permitiu esclarecer as ilegalidades observadas no processamento da Tomada de Preços 2/2015, tampouco os indícios que apontam para a possível utilização de "empresa de fachada" para a execução da obra financiada por intermédio do Termo de Compromisso 784.355/2013, circunstância que afasta o necessário liame de causalidade que permeia o dever constitucional de prestar contas e justifica a conversão do processo em tomada de contas especial, sem prejuízo da realização de audiência do agente público responsável pela homologação do resultado do certame e da pessoa jurídica contratada, com vistas à aplicação das sanções pertinentes.

74. Inclusive, ainda que se possa cogitar de eventual supressão de instâncias de controle, haja vista os atos normativos que regulamentam a execução de transferências intergovernamentais estabelecerem procedimentos específicos relacionados à fase interna da tomada de contas especial, a cargo dos respectivos órgãos concedentes, entende-se que, no caso concreto, deva ser privilegiada a adoção do procedimento previsto no art. 47 da Lei Orgânica deste Tribunal.

75. Isso porque a fase interna da tomada de contas especial constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, destinado à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, o qual visa fornecer, a este Tribunal, os elementos necessários ao exercício da competência prevista no art. 71, inc. II, parte final, da CF/1988, o que se

dá na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo no TCU e finda com o julgamento das contas especiais.

76. No caso concreto, o Tribunal já dispõe de todos os elementos fáticos para apuração de responsabilidades e quantificação do dano, circunstância que torna desnecessária a adoção da fase interna do procedimento, de forma a privilegiar, inclusive, os princípios da segurança jurídica, da razoável duração do processo e da supremacia e indisponibilidade do interesse público, sem prejuízo de mitigar riscos de ineficácia do controle exercido por esta Corte de Contas, especialmente no que se refere ao efetivo ressarcimento do dano em apuração. Nesse sentido, aliás:

(...) São inteiramente aplicáveis as considerações que fiz no voto condutor do Acórdão 1.522/2016-Plenário, ao observar que o Tribunal deveria evitar, em processos de fiscalização, a expedição de determinações para que o órgão da Administração instaure procedimento de tomada de contas especial, nas situações em que disponha de todos os elementos fáticos para apuração da responsabilidade e a quantificação do dano, por motu proprio, ou nas quais tais evidências possam ser buscadas e, na sequência, analisadas pela própria Secretaria do Tribunal.

Nesses casos, compreendo que o TCU deve utilizar a competência que lhe foi deferida pelo art. 47 da Lei 8.443/1992, isto é, proceder à conversão do processo de fiscalização em tomada de contas especial e adotar, ele mesmo, por meio de sua Secretaria, as providências cabíveis para apuração das irregularidades.

Compreendo que tais medidas são importantes para mitigar o risco de ineficácia do controle efetuado pelo TCU, no que se refere à reintegração dos recursos malversados e à aplicação das sanções cabíveis, preservando adequadamente os princípios da segurança jurídica, da razoável duração do processo e do interesse público. (Acórdão 170/2018 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler)

77. Ademais, a circunstância de o ajuste que financia o empreendimento (Termo de Compromisso 784.355/2013) se encontrar vigente não prejudica a adoção da medida proposta, tampouco a realização de novos repasses para a continuidade da obra, caso não haja outras circunstâncias impeditivas à efetivação de tais medidas, considerada, sob esse aspecto, a possibilidade de aproveitamento da parcela executada do objeto, devendo ser revista, portanto, a medida cautelar adotada nos autos, exclusivamente no que importa à determinação dirigida ao Ministério das Cidades para que interrompesse o fluxo financeiro de recursos vinculados ao empreendimento (subitem 9.2.1 do Acórdão 418/2018 – Plenário).

78. Outrossim, com vistas a mitigar riscos de continuidade dos pagamentos à empresa contratada e ante o disposto no art. 49, caput e § 2°, da Lei 8.666/93, impõe-se determinar ao Município de Paranhos/MS que promova a anulação da Tomada de Preços 2/2015, acarretando, como consequência, a anulação do Contrato 64/2015.

79. Por fim, ante o que foi apurado nos autos, incumbe considerar procedente a presente representação, ressaltando que a presença dos requisitos de admissibilidade do feito já foi aferida por intermédio do subitem 9.1 do Acórdão 418/2018 – Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

80. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal a adoção das seguintes medidas:

80.1. considerar procedente a presente representação;

80.2. revogar parcialmente a medida cautelar adotada nos autos, com fulcro no art. 276, § 5º, do RITCU, exclusivamente no que importa à determinação dirigida ao Ministério das Cidades para que interrompesse o fluxo financeiro de recursos vinculados ao Termo de Compromisso 784.355/2013, tendo em vista a possibilidade de aproveitamento da parcela executada do objeto (subitem 9.2.1 do Acórdão 418/2018 – Plenário);

80.3. assinar o prazo de 15 (quinze) dias ao Município de Paranhos/MS, com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/92, c/c art. 251 do RITCU, para que promova, nos termos do disposto no art. 49, caput e § 2°, da Lei 8.666/93, a anulação da Tomada de Preços 2/2015, acarretando, como consequência, a

anulação do Contrato 64/2015, abstendo-se de efetuar, em definitivo, quaisquer outros pagamentos à empresa Apoio Construtora Ltda. ME decorrentes da relação contratual em epígrafe;

80.4. determinar à Secex/MS que promova o monitoramento da determinação proposta no parágrafo precedente em processo específico constituído para essa finalidade, vinculado aos presentes autos, nos termos do art. 35, caput, da Resolução TCU 259/2014;

80.5. converter, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/92, o presente processo em tomada de contas especial, nos termos previstos no art. 41 da Resolução TCU 259/2014;

80.6. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Apoio Construtora Ltda. ME (CNPJ 17.213.324/0001-00), com fundamento no art. 50 do Código Civil, para que seu sócio-administrador, Evandro Adão Ferreira Terres (CPF 652.406.691-04), responda pessoalmente pelo débito apurado nos autos;

80.7. determinar a citação, de forma solidária, dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c art. 202, inc. II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas, observadas na execução da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013:

Valor (R$)	*Data*	*Responsáveis Solidários*
4.569,32	*3/11/2015*	*Margaret Miranda de Oliveira, Júlio César de Souza, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres*
32.600,20	*18/3/2016*	*Antônio Elson Santana dos Santos, Júlio César de Souza, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres*
142.564,83	*13/4/2016*	
165.092,99	*13/9/2016*	
28.337,89	*11/7/2017*	*Antônio Elson Santana dos Santos, Dirceu Bettoni, Sueli Haut de Oliveira, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres*
58.102,06	*6/10/2017*	
27.452,91	*22/12/2017*	

80.7.1. Júlio César de Souza (CPF 894.428.061-49) e Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto (CPF 810.751.461-00), Prefeito e Secretária de Finanças do Município de Paranhos/MS, respectivamente (2013-2016): autorizar a realização de pagamentos à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (1ª a 4ª medição), a qual apresenta os indícios a seguir elencados de se tratar de "empresa de fachada", circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

d) ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

e) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

80.7.2. Dirceu Bettoni (CPF 437.593.271-68) e Sueli Haut de Oliveira (CPF 608.025.459-04), atuais Prefeito e Secretária de Finanças do Município de Paranhos/MS, respectivamente: autorizar a realização de pagamentos à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (5ª a 7ª medição), a qual apresenta os indícios a seguir elencados de se tratar de "empresa de fachada", circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

d) ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

e) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

80.7.3. Margaret Miranda de Oliveira (CPF 338.384.291-68), servidora responsável pela fiscalização do Contrato 64/2015 (julho/2015): elaborar boletim de medição fraudulento, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (1ª medição), em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, tendo em vista que o referido boletim permitiu à empresa contratada ser remunerada por serviços que, a princípio, foram executados por terceiros, circunstância que propiciou o desvio dos recursos empregados na obra, considerando os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica contratada para a execução do empreendimento, Apoio Construtora Ltda. ME, se trata de "empresa de fachada":

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF

721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

d) ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

e) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

80.7.4. Antônio Elson Santana dos Santos (CPF 465.150.111-72), servidor responsável pela fiscalização do Contrato 64/2015 (janeiro/2016 a setembro/2017): elaborar boletins de medição fraudulentos, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (2ª a 7ª medição), em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, tendo em vista que os referidos boletins permitiram à empresa contratada ser remunerada por serviços que, a princípio, foram executados por terceiros, circunstância que propiciou o desvio dos recursos empregados na obra, considerando os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica contratada para a execução do empreendimento, Apoio Construtora Ltda. ME, se trata de "empresa de fachada":

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

d) ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

e) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

80.7.5. Apoio Construtora Ltda. ME (CNPJ 17.213.324/0001-00), pessoa jurídica contratada: concorrer para o cometimento do dano ao erário observado na execução do Contrato 64/2015, no período compreendido entre julho/2015 a dezembro/2017, devido a tratar-se de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF

721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

d) ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

e) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

80.7.6. Evandro Adão Ferreira Terres (CPF 652.406.691-04), sócio-administrador da pessoa jurídica: abusar da personalidade jurídica da empresa Apoio Construtora Ltda. ME, desviando sua finalidade para fins ilícitos (fraudar a execução da Tomada de Preços 2/2015 e do Contrato 64/2015), nos termos do disposto no art. 50 do Código Civil, tendo em vista os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica por ele administrada se trata de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

d) ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

e) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

80.8 informar os responsáveis a quem são dirigidas as citações propostas que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1°, do RITCU;

80.9. determinar, com fundamento no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inc. IV, do RITCU, a audiência de Júlio César de Souza (CPF 894.428.061-49), Prefeito do Município de Paranhos/MS (2013-2016), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:

80.9.1. homologar o resultado da Tomada de Preços 2/2015, tendo em vista:

a) que o edital do certame continha exigências de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, a seguir descritas,

circunstância que propiciou o direcionamento da contratação, resultando em certame licitatório desprovido de competitividade:

a.1) exigência de visita técnica ao local da obra (subitem 4.6 do edital), em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93 e à orientação jurisprudencial consolidada desta Corte de Contas, a qual sinaliza que a vistoria ao local da obra somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto (Acórdãos 866/2017, 212/2017, 2.672/2016, 2.126/2016, 1.447/2015, 372/2015, 234/2015, 2.826/2014 e 1.955/2014, do Plenário);

a.2) exigência de que a vistoria à obra fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

a.3) exigência, para licitantes sediadas em outras unidades da federação, de apresentação de "visto" do conselho de fiscalização profissional local nas certidões de registro dos conselhos das unidades de origem (cláusula 6.2.1.2.c, § 2°), em desacordo ao disposto no art. 30, inc. I, da Lei 8.666/93, e à Súmula 272 desta Corte de Contas, tendo em vista o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que tal restrição somente deve ser imposta ao licitante vencedor do certame, por ocasião da celebração do contrato (cf. Acórdãos 1.176/2016 e 434/2016, do Plenário, e Acórdão 966/2015, da 2ª Câmara);

a.4) exigência de comprovação de capital social mínimo integralizado (subitem 6.2.1.3.a), em desacordo ao disposto no art. 31, § 2°, da Lei 8.666/93, posto extrapolar os ditames do referido diploma legal, o qual não exige sua integralização (Acórdãos 1.944/2015, 1.842/2013, 1.533/2011, 113/2009, 2.882/2008 e 170/2007, do Plenário);

b) não ter sido exigida a demonstração da capacidade técnico-operacional das licitantes, em desacordo ao art. 30, inc. II e § 1°, da Lei 8.666/93, tendo em vista que os atestados exigidos no subitem 6.2.1.2.e do edital do certame referiam-se, exclusivamente, à demonstração da capacitação técnico-profissional, ou seja, do profissional indicado como responsável técnico pela execução da obra, a qual não se confunde com a capacitação técnico-operacional (Acórdão 2.208/2016 – Plenário);

c) que a empresa Apoio Construtora Ltda. ME foi habilitada sem que houvesse sido demonstrada a capacitação técnico-profissional exigida no subitem 6.2.1.2.e do instrumento convocatório, devido a não ter sido apresentado o atestado requerido no respectivo dispositivo editalício, em desacordo ao art. 30, inc. II, e § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, do referido diploma legal;

d) ter havido restrição à publicidade do certame, uma vez não ter sido demonstrada a publicação do aviso da licitação em jornal diário de grande circulação no Estado, tal como preconizado no art. 21, inc. III, da Lei 8.666/93;

e) os indícios de que a Tomada de Preços 2/2015 se tratou de procedimento simulado, tendo em vista a proximidade entre as datas de realização e demais atos processuais deste certame e de outros adjudicados à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, a seguir discriminadas:

Licitação	*Início*	*Autorização*	*Aviso*	*Vistoria*	*Sessão*	*Contrato*	*Ordem de Serviço*

2/2015	4/5/2015	21/5/2015	22/5/2015	9/6/2015	11/6/2015	12/6/2015	12/6/2015
3/2015	18/5/2015		25/5/2015	15/6/2015	15/6/2015	16/6/2015	16/6/2015
4/2015	11/5/2015	18/5/2015		9/6/2015	16/6/2015		
5/2015	18/5/2015	21/5/2015					
6/2015	22/6/2015	24/6/2015	2/7/2015	13/7/2015	23/7/2015	3/8/2015	3/8/2015

80.10. determinar, com fundamento no art. 29, § 1°, da Resolução TCU 36/1995, a audiência da pessoa jurídica Apoio Construtora Ltda. ME (CNPJ 17.213.324/0001-00), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:

80.10.1. participar de esquema de fraudes a licitações promovidas pelo Município de Paranhos/MS (Tomada de Preços 2/2015), tendo em vista as circunstâncias a seguir descritas:

a) participação isolada da referida empresa no certame licitatório;

b) apresentação de proposta de preços em valor próximo ao disponível para a execução do contrato, o que demonstra que a empresa antevia a ausência de demais participantes no certame;

c) ter sido habilitada sem que houvesse sido demonstrada a capacitação técnico-profissional exigida no subitem 6.2.1.2.e do instrumento convocatório, devido a não ter sido apresentado o atestado requerido no respectivo dispositivo editalício, em desacordo ao art. 30, inc. II, e § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, do referido diploma legal;

d) indícios de que a Tomada de Preços 2/2015 se tratou de procedimento simulado, tendo em vista a proximidade entre as datas de realização e demais atos processuais deste certame e de outros adjudicados à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, a seguir discriminadas:

Licitação	Início	Autorização	Aviso	Vistoria	Sessão	Contrato	Ordem de Serviço
2/2015	4/5/2015	21/5/2015	22/5/2015	9/6/2015	11/6/2015	12/6/2015	12/6/2015
3/2015	18/5/2015		25/5/2015	15/6/2015	15/6/2015	16/6/2015	16/6/2015
4/2015	11/5/2015	18/5/2015		9/6/2015	16/6/2015		
5/2015	18/5/2015	21/5/2015					
6/2015	22/6/2015	24/6/2015	2/7/2015	13/7/2015	23/7/2015	3/8/2015	3/8/2015

e) tratar-se de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que caracteriza, por si só, a ocorrência de fraude à licitação (cf. Acórdãos 314/2017 e 1.358/2008, do Plenário), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

e.1) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

e.2) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

e.3) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o

reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

e.4) ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

e.5) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

80.11. notificar os responsáveis aos quais são dirigidas as citações e audiências propostas, comunicando-lhes acerca da autuação de processo de tomada de contas especial, no qual serão praticados os atos processuais subsequentes com vistas à apreciação final da matéria, nos termos do art. 41, § 3°, da Resolução TCU 259/2014;

80.12. comunicar ao Ministério das Cidades a respeito da conversão do presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RITCU;

80.13. dar conhecimento ao Ministério das Cidades, encaminhando-lhe cópia da decisão que vier a ser proferida:

80.13.1. a respeito da revogação da medida cautelar adotada nos autos, a qual suspendeu a liberação de recursos financeiros ao Município de Paranhos/MS, vinculados ao Termo de Compromisso 784.355/2013 (subitem 9.2.1 do Acórdão 418/2018 – Plenário);

80.13.2. que a instauração de tomada de contas especial por esta Corte de Contas não prejudica a realização de novos repasses para a continuidade da obra financiada por intermédio do Termo de Compromisso 784.355/2013, caso não haja outras circunstâncias impeditivas à efetivação de tais providências, tendo em vista a possibilidade de aproveitamento da parcela executada do objeto;

80.14. apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial que vier a ser constituído, na forma prevista no art. 41 da Resolução TCU 259/2014."

VOTO

Trata-se de representação de equipe de fiscalização cujo objeto é o Contrato 64/2015, firmado entre o Município de Paranhos/MS e a empresa Apoio Construtora Ltda. ME, financiado por recursos federais repassados no âmbito do Termo de Compromisso 38.923/2013, firmado entre o Ministério das Cidades e aquele Município.

O termo de compromisso, cuja vigência foi prorrogada para 30/12/2018, tem como objeto a execução de obras de pavimentação asfáltica no perímetro urbano do Município de Paranhos/MS. Prevê o repasse de R$ 592 mil em verbas federais, dos quais R$ 473.600,00 já foram liberados por aquele Ministério. A empresa Apoio Construtora Ltda. ME foi contratada por meio da Tomada de Preços 2/2015, com proposta no valor de R$ 681.122,43, tendo sido a única participante do certame.

Diante de irregularidades ocorridas na licitação, de diversos indícios de que a contratada é "empresa de fachada", desprovida de estrutura e funcionários, configurando esquema fraudulento cujo *modus operandi* já é conhecido por esta Corte de Contas, considerando que outros quatro empreendimentos contratados pelo Município de Paranhos/MS junto à mesma empresa, em período concomitante à execução da obra objeto dos autos, encontram-se abandonados, este Tribunal determinou, cautelarmente, por meio do Acórdão 418/2018 – Plenário, a suspensão da execução do Contrato 64/2015 e de seus pagamentos, bem como a oitiva de todas as partes.

Os seguintes indicativos de direcionamento da licitação foram objeto das oitivas:

"a) exigência, na fase de habilitação, de visita técnica ao local da obra, a qual deveria ser realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes;

b) exigência, na fase de habilitação, para licitantes sediadas em outras unidades da federação, de apresentação de "visto" do conselho de fiscalização profissional local nas certidões de registro dos conselhos das unidades de origem;

c) exigência, na fase de habilitação, de comprovação de capital social mínimo integralizado;

d) ausência de exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes;

e) habilitação da empresa adjudicatária sem que houvesse a demonstração da capacitação técnico-profissional exigida no subitem 6.2.1.2.e do instrumento convocatório;

f) restrição à publicidade do certame, uma vez não ter sido demonstrada a publicação do aviso da licitação em jornal diário de grande circulação no Estado."

Efetivadas as comunicações processuais, vieram aos autos as manifestações da CEF (peças 54 e 63) e do Município de Paranhos/MS (peça 70). A manifestação do Município restringiu-se ao atendimento parcial da diligência objeto do subitem 9.6 do acórdão supra (para obtenção dos seguintes documentos: boletins referentes à quinta e sétima medições da obra; 9.6.3. cópia digitalizada do livro "Diário de Obras"; e cópia de termo(s) aditivo(s) ao Contrato 64/2015, caso tenham ocorrido).

Quanto à oitiva que lhe foi determinada no subitem 9.3 do mesmo acórdão, comunicada por meio do Ofício 172/2018 (peça 50), recebido em 22/3/2018 (AR juntado à peça 61), manteve-se silente.

Frustradas as tentativas de notificação à empresa Apoio Construtora no endereço indicado na Base CNPJ, foi efetuada a notificação no endereço residencial do representante legal daquela pessoa jurídica, Evandro Adão Ferreira Terres, que foi recebida em 9/4/2018 (Peças 58, 59 e 67). Entretanto, a empresa optou por permanecer silente.

Em sua manifestação nos autos (peça 70), o Município informou não ter sido providenciada a prorrogação do ajuste contratual. Isso demonstra que os serviços faturados por meio da sexta e sétima medições da obra, que segundo as evidências que constam nos autos, foram realizados em agosto e setembro de 2017, respectivamente, foram executados sem cobertura contratual. Isso porque a vigência do contrato, formalizado em 12/6/2015, expirou em junho/2016 (Peça 10, p. 282 e 310). Naquele documento, o Município não faz menção ao "Diário de Obras" do empreendimento, em desacordo ao determinado no subitem 9.6.3 do Acórdão 418/2018 – Plenário.

A Caixa Econômica Federal informa que o percentual de execução física da obra corresponde ao de execução financeira do contrato (67,35%), conforme apurado em vistoria realizada em 12/3/2018, cujo respectivo relatório apresenta as seguintes informações adicionais, acompanhado de relatório fotográfico (Peça 54, p. 2/16):

"8. A quantidade de pavimentação executada está compatível, não havendo divergência em relação ao último boletim de medição apresentado pelo Tomador datado de 18/09/2017, onde apresenta como quantidade medida acumulada 7.061,00 m² (226,01 m² (sic) à menor do que a executada);

9. A quantidade de calçadas também está compatível com a executada;

10. As rampas de acessibilidade estão fora do padrão e deverão ser corrigidas;

11. No geral não houve recalques de pavimentos (base) e nem o surgimento de borrachudos e de buracos, apesar da alta incidência de chuvas ocorridas na região nos últimos dois anos (idade do pavimento);

12. Em relação à conservação do pavimento, há pontos onde o pavimento foi recortado para manutenção na rede de água e novas ligações pela concessionária sem a devida correção."

A CEF informou ainda (peça 63, p. 1) que glosou a importância de R$ 25.161,32, relativa a serviços glosados pela vistoria realizada em 9/8/2016.

Ainda que o empreendimento não apresente, atualmente, descompasso físico-financeiro, foram identificados elementos que indicam que a pessoa jurídica contratada é empresa instrumentária, ("empresa de fachada"), fisicamente inexistente, utilizada para propiciar o desvio dos recursos investidos na obra. Nesse sentido, foram apontados os seguintes indícios, objeto de oitiva determinada

no subitem 9.3.2 do Acórdão 418/2018 – Plenário, extensamente descritos no Relatório e Voto que o fundamentam:

a) inexistência física da empresa no endereço que consta em seu instrumento constitutivo;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

d) ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI);

e) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra.

Este conjunto de evidências aponta para a utilização de empresa fachada na execução das obras contratadas junto ao Município de Paranhos/MS, o que, segundo a jurisprudência deste Tribunal **rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que esse se encontre executado** (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, todos do Plenário, e Acórdão 2.044/2016-1ª Câmara).

Assim sendo, diante da ausência de manifestação das partes, não é possível afirmar que a verba federal efetivamente custeou os serviços executados. Estes podem ter sido financiados pelo município, mediante a utilização de materiais, equipamentos e servidores próprios, ter sido pagos com recursos municipais ou de outras fontes.

Não estando caracterizado o necessário nexo de causalidade entre os recursos repassados ao Município de Paranhos/MS e o objeto executado, acolho as análises da unidade técnica para determinar a conversão da presente representação em tomada de contas especial, nos termos do que estabelece o art. 47 da Lei 8.443/92.

No caso concreto, este Tribunal já dispõe de todos os elementos fáticos para apuração de responsabilidades e quantificação do dano, circunstância que torna desnecessária a adoção da fase interna do procedimento, de forma a privilegiar, os princípios da segurança jurídica, da razoável duração do processo e da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

O prejuízo ao Erário foi quantificado em R$ 458.720,20, valor correspondente aos pagamentos efetuados à pessoa jurídica contratada, os quais, para fins de citação, devem ser atualizados a partir das datas indicadas no quadro seguinte ao parágrafo 12 do Relatório que acompanha este Voto, nos termos do que estabelece o art. 9º, inc. II, da Instrução Normativa TCU 71/2012. Respondem pelo dano apurado nos autos os gestores responsáveis pela autorização dos pagamentos:

a) o ex-Prefeito Júlio César de Souza e a então Secretária Municipal de Finanças, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, cujo período de responsabilidade compreende os pagamentos efetuados entre novembro/2015 e setembro/2016 (1ª a 4ª medição), conforme se observa nos documentos juntados às peças 11, p. 5, 7, 11, 13, 20, 21, 24, 26, 28/29, 32 e 34/35;

b) os atuais mandatário e titular da pasta municipal de finanças, Dirceu Bettoni e Sueli Haut de Oliveira, respectivamente, cujo período de responsabilidade compreende os pagamentos efetuados a partir do exercício de 2017, correspondente ao remanescente da quarta medição, bem como à sexta e sétima medições (Peça 11, p. 39/40, 47/49 e 51).

Solidariamente a tais agentes respondem pelo prejuízo quantificado os servidores a quem coube a fiscalização do empreendimento, responsáveis pela formalização das medições que subsidiaram os pagamentos: Margaret Miranda de Oliveira (1ª medição) e Antônio Elson Santana dos Santos (demais medições), de acordo com os documentos juntados às peças 11, p. 9/11, 19/20, 27/28 e 46/47, Peça 39, Peça 42 e Peça 70, p. 10.

A pessoa jurídica beneficiada, Apoio Construtora, deve integrar o polo passivo da tomada de contas especial, posto ter concorrido para o cometimento do dano ao Erário. Isso porque auferiu remuneração sem a correspondente contraprestação laboral, circunstância que caracteriza o recebimento de benefício indevido, dando azo a sua responsabilização perante o controle externo, nos termos do disposto no art. 16, § 2°, alínea "b", da Lei 8.443/92, c/c art. 209, § 6°, inc. II, do RITCU.

Deve ainda responder pessoalmente pelo débito apurado nos autos, solidariamente aos agentes supra elencados, Evandro Adão Ferreira Terres, sócio administrador da empresa contratada durante o período de execução do empreendimento, mediante aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica ao caso concreto.

A jurisprudência deste Tribunal encontra-se repleta de exemplos que demonstram a possibilidade de aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica de empresa privada em virtude de ilícitos praticados por seus administradores que causaram prejuízos ao Erário, para fins de condená-los ao ressarcimento do dano, desde que presentes circunstâncias que evidenciem a atuação ilícita desses responsáveis. É o caso, entre outros, dos Acórdãos 356/2015 e 873/2007, do Plenário, 6.256/2016 e 4.631/2016, da 1ª Câmara, e 13.196/2016 e 8.603/2016, da 2ª Câmara.

De acordo com a jurisprudência consolidada, incumbe a este Tribunal, por ocasião da apreciação do incidente de desconsideração da personalidade jurídica, indicar os administradores ou sócios responsáveis pelo abuso de direito que responderão pelo dano imposto ao Erário, a qual, para sua aplicação, exige a configuração de conduta dolosa das pessoas naturais responsáveis pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial (Acórdãos 356/2015, do Plenário, 4.407/2016, 4.481/2015 e 3.453/2015, da 1ª Câmara, e 13.196/2016, da 2ª Câmara, entre outros).

Na presente situação, o abuso da personalidade jurídica da empresa Apoio Construtora Ltda. ME se deveu a atos de responsabilidade de Evandro Adão Ferreira Terres, não tendo sido observada participação relevante da sócia Cristiane Fernandes Pereira Terres, razão pela qual deixo de arrolá-la como responsável solidária pelas dívidas que envolvem a pessoa jurídica da qual integra o quadro societário.

Devido à configuração de atos praticados com grave infração à Lei 8.666/93, por ocasião do processamento da Tomada de Preços 2/2015, determino que o então Prefeito Júlio César de Souza, agente responsável pela homologação do resultado do certame (Peça 10, p. 272), seja ouvido em audiência.

Além disso, considerando o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que a participação de empresas de fachada em procedimentos licitatórios configura, por si só, a ocorrência de fraude à licitação (Acórdãos 314/2017 e 1.358/2008, do Plenário), determino a realização de audiência da pessoa jurídica Apoio Construtora Ltda. ME.

Determino ainda ao Município de Paranhos/MS que anule a Tomada de Preços 2/2015 e, consequentemente, o Contrato 64/2015. Embora a vigência do instrumento contratual tenha expirado em junho/2016, a anulação formal do procedimento licitatório mitigará riscos de continuidade dos pagamentos à empresa contratada, considerando, sob esse aspecto, que os pagamentos decorrentes da sexta e sétima medições da obra foram efetuados sem lastro contratual.

Finalmente, considerando a prorrogação da vigência do termo de ajuste para 30/12/2018, com vistas ao aproveitamento da parcela executada do objeto, acolho os argumentos da unidade técnica para revogar o subitem 9.2.1 do Acórdão 418/2018 – Plenário, determinação cautelar dirigida ao Ministério das Cidades para que interrompesse o fluxo financeiro de recursos vinculados ao empreendimento.

Caso seja realizada nova contratação, resultante de processo concorrencial, não vejo óbices à liberação de recursos federais para assegurar a conclusão das obras que devem trazer ganhos de bem-estar à população do Município, uma vez eliminados os riscos de pagamentos à construtora Apoio.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2740/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.346/2018-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Apoio Construtora Ltda - Me (17.213.324/0001-00).
4. Órgão/Entidade: Município de Paranhos - MS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (SECEX-MS).
8. Representação legal : não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esta representação formulada por equipe de fiscalização da Secex/MS sobre irregularidades ocorridas no Contrato 64/2015, firmado entre o Município de Paranhos/MS e a empresa Apoio Construtora Ltda. ME, o qual é financiado por recursos federais repassados no âmbito do Termo de Compromisso 38.923/2013 (Siconv 784.355/2013), firmado entre o Ministério das Cidades e aquele Município;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 235 e 237, do Regimento Interno/TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar procedente a presente representação

9.2. revogar parcialmente a medida cautelar adotada nos autos, com fulcro no art. 276, § 5º, do RITCU, exclusivamente no que importa à determinação dirigida ao Ministério das Cidades para que interrompesse o fluxo financeiro de recursos vinculados ao Termo de Compromisso 784.355/2013, tendo em vista a possibilidade de aproveitamento da parcela executada do objeto (subitem 9.2.1 do Acórdão 418/2018 – Plenário);

9.3. assinar o prazo de 15 (quinze) dias ao Município de Paranhos/MS, com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/92, c/c art. 251 do RITCU, para que promova, nos termos do disposto no art. 49, caput e § 2°, da Lei 8.666/93, a anulação da Tomada de Preços 2/2015, acarretando, como consequência, a anulação do Contrato 64/2015, abstendo-se de efetuar, em definitivo, quaisquer outros pagamentos à empresa Apoio Construtora Ltda. ME decorrentes daquela relação contratual;

9.4. determinar à Secex/MS que:

9.4.1. promova o monitoramento da determinação proposta no parágrafo precedente em processo específico constituído para essa finalidade, vinculado aos presentes autos, nos termos do art. 35, caput, da Resolução TCU 259/2014;

9.4.2. no expediente de citação a ser endereçado a Evandro Adão Ferreira Terres, esclareça a possibilidade de, em sede de preliminar, impugnar a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Apoio Construtora Ltda. ME, bem como indique as razões de fato e de direito que deram ensejo à citação dos mencionados responsáveis, para que possam apresentar as alegações de defesa que julgarem pertinentes e/ou recolherem os débitos que lhes estão sendo imputados;

9.5. converter, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/92, o presente processo em tomada de contas especial, nos termos previstos no art. 41 da Resolução TCU 259/2014;

9.6. determinar a citação, de forma solidária, dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c art. 202, inc. II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo

recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas, observadas na execução da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013:

Valor (R$)	Data	Responsáveis Solidários
4.569,32	3/11/2015	Margaret Miranda de Oliveira, Júlio César de Souza, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres
32.600,20	18/3/2016	Antônio Elson Santana dos Santos, Júlio César de Souza, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres
142.564,83	13/4/2016	
165.092,99	13/9/2016	
28.337,89	11/7/2017	Antônio Elson Santana dos Santos, Dirceu Bettoni, Sueli Haut de Oliveira, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres
58.102,06	6/10/2017	
27.452,91	22/12/2017	

9.6.1. Júlio César de Souza (CPF 894.428.061-49) e Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto (CPF 810.751.461-00), Prefeito e Secretária de Finanças do Município de Paranhos/MS, respectivamente (2013-2016): autorizar a realização de pagamentos à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (1ª a 4ª medição), a qual apresenta os indícios a seguir elencados de se tratar de "empresa de fachada", circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):

9.6.1.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.1.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.1.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.1.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.6.1.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.6.2. Dirceu Bettoni (CPF 437.593.271-68) e Sueli Haut de Oliveira (CPF 608.025.459-04), atuais Prefeito e Secretária de Finanças do Município de Paranhos/MS, respectivamente: autorizar a realização de pagamentos à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (5ª a 7ª medição), a qual apresenta os indícios a seguir

elencados de se tratar de "empresa de fachada", circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):

9.6.2.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.2.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.2.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.2.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.6.2.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.6.3. Margaret Miranda de Oliveira (CPF 338.384.291-68), servidora responsável pela fiscalização do Contrato 64/2015 (julho/2015): elaborar boletim de medição fraudulento, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (1ª medição), em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, tendo em vista que o referido boletim permitiu à empresa contratada ser remunerada por serviços que, a princípio, foram executados por terceiros, circunstância que propiciou o desvio dos recursos empregados na obra, considerando os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica contratada para a execução do empreendimento, Apoio Construtora Ltda. ME, se trata de "empresa de fachada":

9.6.3.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.3.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.3.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.3.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.7.3.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.6.4. Antônio Elson Santana dos Santos (CPF 465.150.111-72), servidor responsável pela fiscalização do Contrato 64/2015 (janeiro/2016 a setembro/2017): elaborar boletins de medição fraudulentos, no âmbito da execução do Contrato 64/2015 (2ª a 7ª medição), em desacordo aos deveres

de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, tendo em vista que os referidos boletins permitiram à empresa contratada ser remunerada por serviços que, a princípio, foram executados por terceiros, circunstância que propiciou o desvio dos recursos empregados na obra, considerando os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica contratada para a execução do empreendimento, Apoio Construtora Ltda. ME, se trata de "empresa de fachada":

9.6.4.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.4.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.4.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.4.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.6.4.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.6.5. Apoio Construtora Ltda. ME (CNPJ 17.213.324/0001-00), pessoa jurídica contratada: concorrer para o cometimento do dano ao erário observado na execução do Contrato 64/2015, no período compreendido entre julho/2015 a dezembro/2017, devido a tratar-se de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

9.6.5.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.5.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.5.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.5.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.6.5.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.6.6. Evandro Adão Ferreira Terres (CPF 652.406.691-04), sócio-administrador da pessoa jurídica: abusar da personalidade jurídica da empresa Apoio Construtora Ltda. ME, desviando sua finalidade para fins ilícitos (fraudar a execução da Tomada de Preços 2/2015 e do Contrato 64/2015),

nos termos do disposto no art. 50 do Código Civil, tendo em vista os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica por ele administrada se trata de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):

9.6.6.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.6.6.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.6.6.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.6.6.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.6.6.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.7. informar os responsáveis a quem são dirigidas as citações propostas que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1°, do RITCU;

9.8. determinar, com fundamento no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inc. IV, do RITCU, a audiência de Júlio César de Souza (CPF 894.428.061-49), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:

9.8.1. homologar o resultado da Tomada de Preços 2/2015, tendo em vista:

9.8.1.1. que o edital do certame continha exigências de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, a seguir descritas, circunstância que propiciou o direcionamento da contratação, resultando em certame licitatório desprovido de competitividade:

9.8.1.2. exigência de visita técnica ao local da obra (subitem 4.6 do edital), em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93 e à orientação jurisprudencial consolidada desta Corte de Contas, a qual sinaliza que a vistoria ao local da obra somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto (Acórdãos 866/2017, 212/2017, 2.672/2016, 2.126/2016, 1.447/2015, 372/2015, 234/2015, 2.826/2014 e 1.955/2014, do Plenário);

9.8.1.3. exigência de que a vistoria à obra fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

9.8.1.4. exigência, para licitantes sediadas em outras unidades da federação, de apresentação de "visto" do conselho de fiscalização profissional local nas certidões de registro dos conselhos das unidades de origem (cláusula 6.2.1.2.c, § 2°), em desacordo ao disposto no art. 30, inc. I, da Lei 8.666/93, e à Súmula 272 desta Corte de Contas, tendo em vista o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que tal restrição somente deve ser imposta ao licitante vencedor do certame, por ocasião da celebração do contrato (cf. Acórdãos 1.176/2016 e 434/2016, do Plenário, e Acórdão 966/2015, da 2ª Câmara);

9.8.1.5. exigência de comprovação de capital social mínimo integralizado (subitem 6.2.1.3.a), em desacordo ao disposto no art. 31, § 2°, da Lei 8.666/93, posto extrapolar os ditames do referido diploma legal, o qual não exige sua integralização (Acórdãos 1.944/2015, 1.842/2013, 1.533/2011, 113/2009, 2.882/2008 e 170/2007, do Plenário);

9.8.2. não ter sido exigida a demonstração da capacidade técnico-operacional das licitantes, em desacordo ao art. 30, inc. II e § 1°, da Lei 8.666/93, tendo em vista que os atestados exigidos no subitem 6.2.1.2.e do edital do certame referiam-se, exclusivamente, à demonstração da capacitação técnico-profissional, ou seja, do profissional indicado como responsável técnico pela execução da obra, a qual não se confunde com a capacitação técnico-operacional (Acórdão 2.208/2016 – Plenário);

9.8.3. que a empresa Apoio Construtora Ltda. ME foi habilitada sem que houvesse sido demonstrada a capacitação técnico-profissional exigida no subitem 6.2.1.2.e do instrumento convocatório, devido a não ter sido apresentado o atestado requerido no respectivo dispositivo editalício, em desacordo ao art. 30, inc. II, e § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, do referido diploma legal;

9.8.4. ter havido restrição à publicidade do certame, uma vez não ter sido demonstrada a publicação do aviso da licitação em jornal diário de grande circulação no Estado, tal como preconizado no art. 21, inc. III, da Lei 8.666/93;

9.8.5. os indícios de que a Tomada de Preços 2/2015 se tratou de procedimento simulado, tendo em vista a proximidade entre as datas de realização e demais atos processuais deste certame e de outros adjudicados à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, a seguir discriminadas:

<table>
<tr><th>Licitação</th><th>Início</th><th>Autorização</th><th>Aviso</th><th>Vistoria</th><th>Sessão</th><th>Contrato</th><th>Ordem de Serviço</th></tr>
<tr><td>2/2015</td><td>4/5/2015</td><td rowspan="2">21/5/2015</td><td>22/5/2015</td><td>9/6/2015</td><td>11/6/2015</td><td>12/6/2015</td><td>12/6/2015</td></tr>
<tr><td>3/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="3">25/5/2015</td><td>15/6/2015</td><td>15/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>4/2015</td><td>11/5/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="2">9/6/2015</td><td rowspan="2">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>5/2015</td><td>18/5/2015</td><td>21/5/2015</td></tr>
<tr><td>6/2015</td><td>22/6/2015</td><td>24/6/2015</td><td>2/7/2015</td><td>13/7/2015</td><td>23/7/2015</td><td>3/8/2015</td><td>3/8/2015</td></tr>
</table>

9.9. determinar, com fundamento no art. 29, § 1°, da Resolução TCU 36/1995, a audiência da pessoa jurídica Apoio Construtora Ltda. ME (CNPJ 17.213.324/0001-00), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:

9.9.1. participar de esquema de fraudes a licitações promovidas pelo Município de Paranhos/MS (Tomada de Preços 2/2015), tendo em vista as circunstâncias a seguir descritas:

9.9.1.1. participação isolada da referida empresa no certame licitatório;

9.9.1.2. apresentação de proposta de preços em valor próximo ao disponível para a execução do contrato, o que demonstra que a empresa antevia a ausência de demais participantes no certame;

9.9.1.3. ter sido habilitada sem que houvesse sido demonstrada a capacitação técnico-profissional exigida no subitem 6.2.1.2.e do instrumento convocatório, devido a não ter sido apresentado o atestado

requerido no respectivo dispositivo editalício, em desacordo ao art. 30, inc. II, e § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, do referido diploma legal;

9.9.1.4. indícios de que a Tomada de Preços 2/2015 se tratou de procedimento simulado, tendo em vista a proximidade entre as datas de realização e demais atos processuais deste certame e de outros adjudicados à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, a seguir discriminadas:

<table>
<tr><th>Licitação</th><th>Início</th><th>Autorização</th><th>Aviso</th><th>Vistoria</th><th>Sessão</th><th>Contrato</th><th>Ordem de Serviço</th></tr>
<tr><td>2/2015</td><td>4/5/2015</td><td rowspan="2">21/5/2015</td><td>22/5/2015</td><td>9/6/2015</td><td>11/6/2015</td><td>12/6/2015</td><td>12/6/2015</td></tr>
<tr><td>3/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="3">25/5/2015</td><td>15/6/2015</td><td>15/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>4/2015</td><td>11/5/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="2">9/6/2015</td><td rowspan="2">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>5/2015</td><td>18/5/2015</td><td>21/5/2015</td></tr>
<tr><td>6/2015</td><td>22/6/2015</td><td>24/6/2015</td><td>2/7/2015</td><td>13/7/2015</td><td>23/7/2015</td><td>3/8/2015</td><td>3/8/2015</td></tr>
</table>

9.9.1.5. tratar-se de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que caracteriza, por si só, a ocorrência de fraude à licitação (cf. Acórdãos 314/2017 e 1.358/2008, do Plenário), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

9.9.1.5.1. inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

9.9.1.5.2. utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

9.9.1.5.3. quadro insuficiente de empregados registrados em 2016 e 2017, ressaltando que desde junho/2017 a pessoa jurídica não contaria com mais nenhum empregado, situação incompatível com o reinício da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 a partir do segundo semestre deste exercício;

9.9.1.5.4. ausência de matrícula da obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

9.9.1.5.5. ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à obra;

9.10. notificar os responsáveis aos quais são dirigidas as citações e audiências propostas, comunicando-lhes acerca da autuação de processo de tomada de contas especial, no qual serão praticados os atos processuais subsequentes com vistas à apreciação final da matéria, nos termos do art. 41, § 3°, da Resolução TCU 259/2014;

9.11. comunicar ao Ministro das Cidades a respeito da conversão do presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RITCU;

9.12. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério das Cidades;

9.13. apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial que vier a ser constituído, na forma prevista no art. 41 da Resolução TCU 259/2014.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2740-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 011.613/2014-9
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Município de Belém/PA
Responsáveis: Duciomar Gomes da Costa (248.654.272-87); Uni Engenharia e Comercio Ltda. (47.860.317/0001-61)
Representação legal: Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Junior (14265/OAB-PE) e outros, representando Duciomar Gomes da Costa; Heron Numa Abrahão e outros, representando Uni Engenharia e Comercio Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. IRREGULARIDADES NA REALIZAÇÃO DE PROJETO HABITACIONAL. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS EM CUMPRIMENTO AO ACÓRDÃO 1.067/2014-TCU-PLENÁRIO. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO OUTRO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Fiscalização de Obras de infraestrutura Urbana (peças 36-38), que contou com a anuência do MPTCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 39):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada contas especial, instaurada em cumprimento ao item 9.10 do Acórdão nº 1067/2014-TCU-Plenário (peça 4), em desfavor do Sr. Duciomar Gomes da Costa, na condição de ex-prefeito da Prefeitura Municipal de Belém/PA, e da empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda., na condição de contratada para execução dos serviços, em razão de irregularidades na licitação e na execução do Projeto Habitacional Vila da Barca, para urbanização e construção de unidades habitacionais e equipamentos urbanos no município de Belém/PA, à conta de recursos provenientes dos seguintes contratos de repasse firmados com o Ministério das Cidades e interveniência da Caixa Econômica Federal:

a) Contrato de Repasse 161.152-24/2003 – R$ 8.701.608,90 para a execução da primeira etapa, sendo R$ 8.530.695,00 da União e R$ 170.613,90 de contrapartida;

b) Contrato de Repasse 192.833-02/2006 – R$ 8.787.196,93 para a execução da segunda etapa – fase I, sendo R$ 7.988.360,85 de recursos federais e R$ 798.836,08 de contrapartida;

c) Contrato de Repasse 192.834-16/2006 – R$ 8.787.196,93 para a execução da segunda etapa – fase II, sendo R$ 7.988.360,85 de recursos federais e R$ 798.836,08 de contrapartida;

d) Contrato de Repasse 192.835-21/2006 – R$ 8.787.196,93 para a execução da segunda etapa – fase III, sendo R$ 7.988.360,85 de recursos federais e R$ 798.836,08 de contrapartida;

e) Contrato de Repasse 218.745-06/2009 – R$ 44.000.000,00 para a execução da terceira etapa, sendo R$ 36.080.000,00 de recursos federais e R$ 7.920.000,00 de contrapartida.

2. Naquele acórdão, foi determinada a citação do Sr. Duciomar Gomes da Costa e da Uni Engenharia e Comércio Ltda., em regime de solidariedade, pelo débito apontado nos subitens 577.1.a e 577.1.b, da instrução da unidade técnica (peça 1, p. 74).

3. Com isso, o objetivo da presente instrução é analisar as alegações de defesa dos responsáveis.

HISTÓRICO

4. Em 29/12/2003 foi assinado o Contrato de Repasse 161.152-24/2003/Ministério das Cidades, entre a União e a Prefeitura Municipal de Belém/PA (PMB), cujo objeto era a implementação da primeira etapa do Projeto Habitacional da Vila da Barca. A previsão inicial de recursos do ente repassador foi de R$ 8.530.695,00 e os recursos municipais somaram R$ 170.613,90 (TC 000.933/2008-6, peça 22, p. 48-53). Os recursos federais foram provenientes do Programa Morar Melhor (TC 000.933/2008-6, peça 22, p. 129).

5. No dia 31/5/2004, a Comissão Permanente de Licitação (CPL) da Prefeitura Municipal de Belém iniciou a Concorrência Pública 005/2004-CPL/PMB no valor estimado de R$ 20.805.033,76 (TC 000.933/2008-6, peça 11, p. 51 e 135), englobando a primeira e segunda etapa da obra.

6. Na data de 21/6/2004, a comissão emitiu relatório considerando vencedor do certame o Consórcio Nova Vila, composto pelas empresas Decol, Senenge e Servic, com o valor global de R$ 23.154.853,70 (TC 000.933/2008-6, peça 15, p. 204). A Uni Engenharia e Comércio Ltda. foi a segunda colocada, o Consórcio Construbase-Paulitec foi a terceira, e a Engeplan foi a quarta colocada (TC 000.933/2008-6, peça 17, p. 124).

7. Em 28/6/2004, a Prefeitura de Belém, por meio da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), assinou com o Consórcio Nova Vila o Contrato 006/2004-SEHAB/PMB, com prazo de execução de oito meses, contados a partir da emissão da ordem de serviço (TC 000.933/2008-6, peça 22, p. 28-36).

8. No dia 30/6/2004, foi emitida a Ordem de Execução de Serviços (OES) 06/2004 para execução apenas da primeira etapa da obra, com previsão de execução em 240 dias corridos, no valor de R$ 8.100.952,69 (TC 000.933/2008-6, peça 22, p. 39-40). Contudo, de acordo com a cláusula sétima do contrato, o prazo de execução total do objeto (1ª e 2ª etapas) era de oito meses.

9. De acordo com o Relatório Técnico 03/06 do Departamento de Programas e Projetos Habitacionais – DPPH (TC 000.933/2008-6, peça 24, p. 72-77), de 2/2/2006, as obras se iniciaram efetivamente em 30/6/2004. Este relatório foi elaborado pelo Diretor do DPPH e enviado ao Núcleo de Assuntos Jurídicos (NAJ), com o objetivo de justificar o distrato bilateral com o Consórcio Nova Vila e a contratação da segunda colocada na licitação, uma vez que as obras teriam ficado paralisadas desde outubro de 2004, conforme detalhado mais adiante nesta instrução.

10. De acordo com o referido relatório do DPPH, área técnica gestora do Contrato 006/2004-SEHAB/PMB, em 30/7/2004 foi emitido o primeiro boletim de medição (BM), no valor de R$ 61.497,08, compreendendo os seguintes serviços: construção do barracão da obra, locação de quadras, lançamento de 50 m³ de aterro e colocação de placas. Porém, a Caixa não liberou o pagamento da fatura, pois os recursos do Ministério das Cidades não tinham sido transferidos para a conta vinculada ao contrato de repasse. Em 20/10/2004, foi emitido o segundo BM referente ao período de 30/7 a 30/9, no valor de R$ 40.824,83, o qual, entretanto, não foi aprovado pela fiscalização da Caixa.

11. De acordo com este mesmo relatório, a obra foi paralisada no final de outubro de 2004 porque o consórcio alegava não ter mais condições de continuar as obras devido ao atraso no cumprimento do cronograma de desembolso por parte da Prefeitura Municipal de Belém. O consórcio entrou na justiça, em meados de dezembro de 2004, objetivando a garantia de recursos para a continuidade da obra.

12. Na data de 2/2/2006, foi realizado o distrato bilateral entre a Sehab e o Consórcio Nova Vila (TC 000.933/2008-6, peça 24, p. 66-68).

13. Em 8/2/2006, o Núcleo de Assuntos Jurídicos (NAJ), subordinado à Sehab, proferiu o Parecer 014/2006-NAJ/SEHAB pela possibilidade de contratar a segunda colocada no certame licitatório com base no inciso XI, do art. 24, da Lei 8.666, de 1993 (TC 000.933/2008-6, peça 24, p. 63 65).

14. Em 9/2/2006, foi assinado o Contrato 001/2006-SEHAB/PMB com a UNI Engenharia e Comércio Ltda. (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 109-117), em que foi acatada a mesma proposta do Consórcio Nova Vila, com preço unitário de cada um dos serviços reajustado em 14,76%, correspondendo ao índice do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), no período de maio/2004 a fevereiro/2006, consoante previsto no Edital. O valor global inicial atualizado do contrato foi, então, para R$ 26.572.510,10 (TC 000.933/2008-6, peça 39, p. 16-37).

15. Na mesma data, foi emitida a ordem serviço OES 01/2006 no valor de R$ 8.709.707,50 que também englobava apenas a denominada primeira etapa da obra e que mesmo assim compreendia o prazo total de vigência do contrato, isto é, 240 dias, indo de 9/2/2006 a 6/10/2006 (TC 000.933/2008-6, peça 22, p. 63 64).

16. Em 23/5/2006, foi celebrado o primeiro termo aditivo ao Contrato 001/2006, no valor de R$ 1.856.313,78 (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 27-28), que promoveu acréscimos de serviços novos e de quantitativos de terraplenagem. O DPPH expediu o Memorando 036/2006 e elaborou o Parecer 07/06-DPPH-SEHAB apontando a necessidade de celebração do aditamento (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 14 e 20-23). O NAJ emitiu o Parecer 033-A/2006-NAJ pela necessidade/possibilidade da formalização do aditivo (peça 23, p. 24-26).

17. Apenas em 16/6/2006 foram assinados os contratos de repasse de números 192.833 02/2006, 192.834 16/2006 e 192.835 21/2006/Ministério das Cidades, cada um no valor total de R$ 8.787.196,93, sendo R$ 7.988.360,85 de recurso federal e R$ 798.836,08 de verba municipal (TC 000.933/2008-6, peça 22, p. 91-111). Estes contratos de repasse previram recursos para cada uma das três fases da segunda etapa da Vila da Barca.

18. No dia 6/11/2006, firmou-se o segundo Termo Aditivo ao Contrato 001/2006, com acréscimo ao valor global do contrato de R$ 8.330.505,57 (TC 000.933/2008-6, peça 22, 136-139), prevendo:

a) alteração na solução de fundação das edificações domiciliares;

b) dois serviços novos de terraplenagem em substituição a outros dois já existentes (itens 2.1 e 2.2); e

c) expansão da infraestrutura (rede de esgoto, drenagem, abastecimento de água e pavimentação) para diversas outras vias.

19. O impacto deste aditivo, de acordo com a planilha resumo (TC 000.933/2008-6, peça 39, p. 13-14) e com os boletins de medição, foi apenas na segunda etapa. O DPPH e o NAJ emitiram os Pareceres 013/06-DPPH-SEHAB e 079/2006-NAJ, respectivamente, pela necessidade e pela possibilidade da referida alteração (TC 000.933/2008-6, peça 22, p. 129-134).

20. O terceiro termo aditivo prorrogou em 85 dias o prazo de vigência do contrato com a Uni Engenharia, ficando seu término previsto para 31/12/2006. Esse TA foi assinado em 6/10/2006 e publicado em 17/10/2006 no Diário Oficial do município de Belém, antes, portanto, do segundo aditamento (TC 000.933/2008-6, peça 22, p. 67-73).

21. Em 22/11/2006, foram emitidas as OES 03, 04 e 05 referentes às fases 1, 2 e 3 da segunda etapa da Vila da Barca, respectivamente (TC 000.933/2008-6, peça 24, p. 23-28).

22. Na data de 26/3/2007 foi assinado o quarto termo aditivo ao Contrato 001/2006, tendo como termo inicial 1º/1/2007 e final 31/12/2007, prorrogando em mais um ano a vigência do instrumento contratual (TC 000.933/2008-6, peça 24, p. 46-47). A publicação ocorreu no Diário Oficial do município de Belém de 30/3/2007 (TC 000.933/2008-6, peça 24, p. 48).

23. O quinto termo aditivo acresceu o valor do Contrato 001/2006 em R$ 928.351,39, totalizando R$ 37.687.680,84. Esse aditivo foi celebrado em 6/7/2007 (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 118 119) e sua publicação ocorreu no Diário Oficial do município de Belém de 11/7/2007. O DPPH e

o NAJ elaboraram o Parecer 04/07-DPPH-SEHAB e o Parecer 174/2007-NAJ (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 192 197 e peça 24, p. 7 12), ambos favoráveis ao aditamento.

24. Em 28/12/2007 foi celebrado o sexto termo aditivo ao Contrato 001/2006, o qual o acresceu em R$ 3.500.000,00 (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 128-129 e p. 142-143). Para fazer face a este aditamento, foi firmado, em 7/12/2007, o Convênio FDE 152/07 entre o estado do Pará e o município de Belém, sendo R$ 3.181.818,18 de recursos estaduais e R$ 318.181,82 de recursos municipais (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 120-126). O DPPH emitiu o Parecer 07/07-DPPH-SEHAB (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 101-108), com planilha em anexo (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 103-107). A Assessoria Jurídica, por sua vez, elaborou o Parecer 256/2007-NAJ (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 130-133). Ambos os pareceres foram favoráveis à celebração do referido aditivo.

25. Na mesma data, foi assinado o sétimo termo aditivo para alteração do prazo de execução, prorrogando-o por mais um ano, tendo como termo inicial 1º/1/2008 e final 31/12/2008 (TC 000.933/2008-6, peça 23, p. 82-83).

26. Em 2008, em razão de denúncia recebida, foi realizada diligência por este Tribunal de Contas na Prefeitura de Belém. A Secex/PA apontou diversas irregularidades na Concorrência 05/2004 e no Contrato 001/2006-SEHAB/PMB, decorrente da citada licitação, que dariam ensejo (i) à concessão de medida cautelar para a suspensão de pagamentos pendentes por serviços prestados no referido ajuste e (ii) à realização de audiências de gestores da Prefeitura Municipal de Belém, bem como da Sehab.

27. Em 4/11/2008, o Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar determinou, cautelarmente, que o município de Belém se abstivesse de proceder a pagamentos decorrentes das medições restantes no Contrato 001/2006-SEHAB/PMB, referente às obras acima indicadas, até que o Tribunal decidisse, no mérito, sobre a regularidade das questões apontadas nos presentes autos. Naquela oportunidade, o eminente relator também determinou a oitiva do representante do município de Belém/PA para que apresentasse os esclarecimentos acerca das ocorrências indicadas no despacho concessor da referida medida de urgência. Essa oitiva foi extensiva à empresa contratada (TC 000.933/2008-6, peça 2, p. 2 5).

28. Todas as pessoas ouvidas apresentaram seus esclarecimentos, os quais foram devidamente examinados na instrução elaborada pela Secex/PA (TC 000.933/2008-6, peça 2, p. 36 57).

29. Das ocorrências apontadas, a unidade técnica informa que somente a relacionada a retenções de tributos e contribuições federais em alíquota inferior à estabelecida no Anexo I da Instrução Normativa SRF 539/2005 teria sido elidida.

30. Em 30/12/2008, em virtude de afastamento por motivo regulamentar do Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar e de não haver substituto designado, o Exmo. Ministro Raimundo Carreiro proferiu decisão na qual alterou a medida cautelar adotada em 4/11/2008. Essa alteração visou especificar melhor os valores a serem retidos nas medições subsequentes com o objetivo de garantir o ressarcimento ao erário das importâncias impugnadas em razão dos superfaturamentos que porventura não viessem a ser elididos pelos responsáveis (TC 000.933/2008-6, peça 2, p. 60-62). Foi determinada a retenção do valor de R$ 2.791.302,32, no âmbito do Contrato 001/2006-SEHAB/PMB, em decorrência do indício de superfaturamento detectado nos custos unitários dos serviços de (1) destocamento e limpeza da área; (2) execução de aterro compactado; (3) execução de corte, carga, transporte, descarga de solo mole.

31. Em 23/9/2009 foi prolatado o Acórdão 2.247/2009-TCU-Plenário (TC 000.933/2008-6, peça 3, p. 106-107), autorizando, dentre outros, a Prefeitura de Belém a obter o ressarcimento do valor do débito de R$ 2.791.302,32, mencionado supra, em 12 parcelas mensais sucessivas.

32. Durante o período de 12/4/2010 a 25/4/2010 foi realizada fiscalização nas obras da Vila da Barca, no âmbito do Fiscobras 2010, com o intuito de verificar o cumprimento das determinações constantes no item 9.2 e 9.3 do Acórdão 2247/2009-TCU-Plenário, que tratavam exatamente dos requisitos e cautelas a serem observados pela PMB para viabilizar o parcelamento concedido pelo TCU. Referida fiscalização foi conduzida no TC 008.715/2010 6.

33. Informa-se que, em 9/4/2010, o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República no Pará, ajuizou a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa n. 11194 20.2010.4.01.3900, tendo em vista as irregularidades detectadas por este Tribunal quando da realização da fiscalização nas obras da Vila da Barca no ano de 2008. Foi acostada aos autos cópia deste documento (TC 000.933/2008-6, peça 68, p. 3-71).

34. Na sequência dos fatos relacionados ao TC 000.933/2008-6, a Prefeitura do Município de Belém informou, por meio do Ofício 409/2011-GBS/SEHAB-PMB, que em 11/3/2011 havia rescindido unilateralmente os Contratos 001/2006-SEHAB/PMB e 001/2008-SEHAB/PMB (contrato administrativo para a execução das obras da terceira etapa do Projeto Habitacional da Vila da Barca) com a empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda., em virtude do inadimplemento do cronograma físico-financeiro da obra, razão pela qual ficou impossibilitada a continuidade das retenções determinadas no supracitado acórdão (TC 000.933/2008 6, peça 8, p. 16-57). Por conta deste fato, a Sehab relatou que procederia a nova licitação para dar continuidade às obras da Vila da Barca, bem como acionou o seguro-garantia, para ressarcimento do erário, sendo que até aquela data não havia resposta da empresa seguradora.

35. Por meio do Ofício 600/11-GABS/SEHAB de 15/6/2011, a Sehab informou que denunciou a empresa Uni Engenharia Ltda. por falsificação do documento de seguro-garantia que cobriria o integral ressarcimento do superfaturamento apurado no valor de R$ 2.791.302,32, conforme cópias anexas do Ofício 570/2011-SEHAB/PMB enviado à Superintendência da Polícia Federal e do Ofício 587 encaminhado à Empresa J Malucelli Seguros S.A. (TC 000.933/2008 6, peça 8, p. 59 86).

36. Por conta da rescisão do Contrato 001/2006-Sehab/PMB, celebrado entre a Prefeitura de Belém e a empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda., também foi analisado o ressarcimento dos valores superfaturados dos três serviços do referido contrato (peça 1, p. 66-69) (i) destocamento e limpeza da área; (ii) execução de aterro; (iii) execução de corte, conforme determinação constante no item 9.2.1 do Acórdão nº 2.247/2009-TCU-Plenário.

37. Restou demonstrada a ocorrência de valores superfaturados não ressarcidos no Contrato 001/2006-Sehab/PMB. Sendo assim, tendo sido considerado que o contrato já se encontrava extinto, a equipe técnica propôs a conversão dos autos em tomada de contas especial, seguida da citação dos responsáveis e da empresa contratada (peça 1, p. 72).

38. O Exmo. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues aquiesceu com a proposta da unidade técnica, contudo, restringiu a responsabilidade pelo dano apenas ao ex-prefeito, Sr. Duciomar Gomes da Costa, uma vez que cabia ao gestor do município assegurar-se de que a garantia financeira oferecida pela empresa cobria os riscos e eventual inadimplência, e à Uni Engenharia e Comércio Ltda., que por seu turno apresentou seguro garantia fraudulento, bem como abandonou a execução do Contrato 001/2006-Sehab/PMB com obras inacabadas (peça 5, p. 11).

39. O Acórdão nº 1067/2014-TCU-Plenário (peça 4) então determinou a conversão dos autos em tomada de contas especial, e a citação do Sr. Duciomar Gomes da Costa e da Uni Engenharia e Comércio Ltda., em regime de solidariedade, pelo débito apontado nos subitens 577.1.a e 577.1.b da instrução da unidade técnica (peça 1, p. 74).

40. Portanto, essa instrução tem como objetivo a análise das alegações de defesa do Sr. Duciomar Gomes da Costa e da Uni Engenharia e Comércio Ltda.

EXAME TÉCNICO

41. Após a determinação exarada pelo item 9.10 do Acórdão nº 1067/2014-TCU-Plenário (peça 4), foi realizada a citação do Sr. Duciomar Gomes da Costa, através do Ofício 0325/2014-TCU/SecobEnerg de 1º/7/2014 (peça 14), sendo este enviado ao seu procurador Sr. Marcelo Antônio de Andrade. Também foi realizada a citação da Uni Engenharia e Comércio Ltda., através do Ofício 0326/2014-TCU/SecobEnerg, também de 1º/7/2014, sendo este enviado ao seu procurador Sr. Francisco de Souza Lopes.

42. O Sr. Marcelo Antônio de Andrade respondeu ao Ofício 0325/2014, em 16/7/2014, alegando que deixou de representar o Sr. Duciomar Gomes da Costa desde 1º de janeiro de 2013, data em que o

responsável deixou a Prefeitura Municipal de Belém, e que não tinha conhecimento do endereço atual do ex-gestor, razão pela qual não conseguiu notificá-lo. Tendo isso em vista, foi realizada nova citação do ex-prefeito, através do Ofício 0367/2014-TCU/SecobEnerg, de 17/7/2014, sendo este dessa vez enviado diretamente ao endereço do próprio Duciomar.

43. A Uni Engenharia e Comércio Ltda. constituiu novos advogados aos autos (peça 19), os quais protocolaram a defesa da empresa, que foi recebida pelo Tribunal em 30/7/2014 (peça 20).

44. Na defesa, alega que o contrato foi rescindido unilateralmente pela Prefeitura Municipal de Belém, através do Ofício 0203/11-GABS/SEHAB datado de 11/03/2011, no qual são alegadas razões que em nenhum momento foram reconhecidas pela Uni, tendo sido todas elas rechaçadas em seu inteiro teor através de defesas administrativas e posteriormente em ação declaratória com pedido de antecipação de tutela, distribuída em 13/12/2012, atualmente em trâmite na Justiça do Estado do Pará (Processo 0060554-84.2012.8.14.0301).

45. Alega que, portanto, nunca houve abandono do contrato por parte da contestante, tendo sido a mesma impedida de dar sequência aos serviços por problemas administrativos e financeiros exclusivos da Sehab/PMB, conforme detalhado na referida ação.

46. Com relação à garantia financeira do contrato, a manifestante alega que somente no ano de 2011 tomou conhecimento que a corretora que intermediou a venda da garantia para o aludido contrato (Leão Corretora de Seguros Ltda.) estava envolvida em diversas denúncias de venda de garantias não autênticas, da qual também foi vítima a ora contestante.

47. Diz que, em razão do ocorrido, ingressou com uma representação criminal para responsabilização da corretora e de sua representante legal, em 11/2/2011; a qual se encontra no Departamento de Inquéritos Policiais de São Paulo sob o nº 0026501.55.2011 (nº de controle IP 139/2011 em tramite na DIPO 4.1.2).

48. Assim, a defendente requereu prorrogação de prazo de 15 dias para juntada de documentação suplementar, com intuito de comprovação total das alegações de defesa citadas.

49. Com o Acórdão nº 2100/2014-TCU-Plenário (peça 25), foi prorrogado o prazo acima mencionado em 15 dias, a contar do término do prazo anteriormente concedido, para que a Uni Engenharia e Comércio Ltda. juntasse os documentos de sua defesa. Entretanto a empresa não mais compareceu aos autos.

50. Através de procuração, o Sr. Duciomar Gomes da Costa constituiu novos advogados aos autos (peça 26), os quais requereram prorrogação de prazo para que fosse garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, pedido este que foi recebido pelo TCU em 13/8/2014 (peça 27). Os advogados requereram, ainda, a cópia em CD do TC 000.933/2008-6.

51. No Acórdão nº 2272/2014-TCU-Plenário (peça 30), foi autorizada a prorrogação de prazo por mais 30 dias, a contar do dia seguinte ao término do prazo anteriormente concedido, para que o Sr. Duciomar Gomes da Costa atendesse ao ofício e juntasse sua defesa aos autos. Entretanto, o responsável não mais compareceu para protocolar sua defesa, apesar do aviso de recebimento (AR) indicar que este se encontrava ciente da prorrogação de prazo (peça 33).

52. Nesse sentido, o responsável será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

53. Em relação à Uni Engenharia, o fato do contrato ter sido rescindido unilateralmente e que nunca houve abandono por parte da empresa, a mesma não apresentou provas quanto a isso na defesa, não tendo o Tribunal como decidir sobre o caso. Além disso, a empresa deve buscar a reparação pela via judicial, a mais adequada para que obtenha o ressarcimento que pleiteia, por acreditar que a Administração deu causa ao prejuízo.

54. Quanto à ação mencionada na defesa (peça 20), que diz estar em trâmite na Justiça do Estado do Pará envolvendo valores acima de R$ 12.000.000,00 a serem ressarcidos à contestante, uma leitura nos autos da ação no site da Justiça do Estado do Pará demonstra que a ação, no valor de R$ 5.000,00, encontra-se arquivada por falta de manifestação da parte autora (peça 35).

55. No que se refere à representação criminal para responsabilização da corretora, não foi possível ter acesso aos autos com vista a verificar da veracidade das alegações, como a manifestante não compareceu para complementar a defesa, portanto, não foi possível fazer a análise deste ponto. Porém, eventual comprovação de que foi efetivamente enganada pela representante não permite o afastamento do débito, já que a contratação da garantia é de responsabilidade exclusiva da empresa, não tendo a Administração nenhuma responsabilidade por isso.

56. Portanto, tendo em vista que a empresa Uni Engenharia não compareceu para complementar sua defesa, que a defesa apresentada preliminarmente é bastante precária e carente de provas, e que a empresa não protocolou mais nada a fim de comprovar aquilo que afirmou, não é possível afastar as irregularidades. Cabe lembrar que incide sobre o gestor, e sobre as entidades que com ele contratar, o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados.

CONCLUSÃO

57. O processo em tela trata da análise das alegações de defesa do Sr. Duciomar Gomes da Costa, ex-prefeito do município de Belém/PA, e da Uni Engenharia e Comércio Ltda., tendo em vista que são responsáveis solidários pelo ressarcimento do dano causado ao erário em virtude das irregularidades na licitação e na execução do Projeto Habitacional Vila da Barca, em Belém/PA.

58. Em decorrência do determinado no Acórdão nº 1067/2014-TCU-Plenário (peça 4), o processo foi convertido em tomada de contas especial, e foi realizada a citação do Sr. Duciomar Gomes da Costa e da Uni Engenharia, em regime de solidariedade, pelo débito apontado nos subitens 577.1.a e 577.1.b da instrução da unidade técnica (peça 1).

59. O Sr. Duciomar Gomes da Costa, após protocolar pedido de prorrogação de prazo para apresentar sua defesa, tendo sido este concedido pelo Acórdão 2272/2014-TCU-Plenário, não mais se manifestou.

60. Já a empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda. protocolou um pedido de defesa no qual, além de constarem precárias alegações de defesa sem nenhuma comprovação, pediu prorrogação de prazo para apresentar os documentos aptos a comprovar o que estava escrito na defesa. A prorrogação foi concedida pelo Acórdão 2100/2014-TCU-Plenário, porém a empresa também não mais se manifestou, não comprovando nenhuma das alegações de defesa.

61. Diante da revelia do Sr. Duciomar Gomes da Costa, e da falta de elementos probatórios na defesa da Uni Engenharia e Comércio Ltda., e inexistindo elementos que permitam excluir a culpabilidade destes, propõe-se que os responsáveis sejam chamados a recolher o valor do dano causado ao erário, acrescida de atualização monetária e juros de mora, ao tesouro nacional, conforme disposto no art. 202, §§ 1º e 8º, do Regulamento Interno/TCU.

62. A boa-fé do responsável deve ser aferida objetivamente, sendo necessária a constatação de algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável. Citados os responsáveis, o ex-prefeito não apresentou alegações de defesa, enquanto a construtora apresentou alegações de defesa improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida, não sendo possível, ainda, ser reconhecida a boa-fé de ambos.

63. Relativamente a esse aspecto, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

64. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

65. Sobre o assunto, o art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, estabelece que, não restando configurada de forma objetiva a boa-fé dos responsáveis, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e §§ 1º e 2º da lei 8.443/1992 c/c os arts 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Duciomar Gomes da Costa (CPF 392.679.622-72), ex-prefeito municipal de Belém/PA, e da empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda. (CNPJ 47.860.317/0001-61), e que sejam condenados, em regime de solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R$ 1.855.048,32	nov/2013
R$ 197.357,18	Nov/2013

b) aplicar ao Sr. Duciomar Gomes da Costa (CPF 392.679.622-72) e à empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda. (CNPJ 47.860.317/0001-61), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

c) autorizar, desde logo, se assim for solicitado, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443 de 1992 c/c art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, atualizadas monetariamente desde a data de publicação do acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

d) informar aos responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.443 de 1992, c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

e) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443 de 1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas às notificações.

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada por força do item 9.10 do Acórdão 1.067/2014-TCU-Plenário, proferido no âmbito de denúncia formulada contra Duciomar Gomes da Costa e a empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda., em razão de irregularidades na licitação e na execução do Projeto Habitacional Vila da Barca, no Município de Belém/PA.

O referido projeto compreendia a urbanização e construção de unidades habitacionais e de equipamentos urbanos com recursos do Programa Morar Melhor, transferidos pelo Ministério das Cidades com a interveniência da Caixa Econômica Federal, como a seguir representado:

Contrato de repasse	União	contrapartida município
161.152-24/2003	8.530.695,00	170.613,90
192.833-02/2006	7.988.360,85	798.836,08
192.834-	7.988.36	798.836,08

16/2006	0,85	
192.835-21/2006	7.988.360,85	798.836,08
218.745-06/2009	36.080.000,00	7.920.000,00
Total	68.575.777,55	10.487.122,14

Para execução do projeto, foi realizada a Concorrência Pública 005/2004-CPL/PMB, no valor estimado de R$ 20.805.033,00, sagrando-se vencedor o Consórcio Nova Vila (empresas Decol, Senenge e Servic). A Uni Engenharia foi a segunda colocada no certame.

O consórcio vencedor foi contrato em 28/6/2004, mas as obras foram paralisadas em outubro de 2004. Ao tempo em que o consórcio alegava atraso nos pagamentos, o que decorreu da não aprovação dos boletins de medição correspondentes pela Caixa. Distrato bilateral ocorreu em 2/2/2006.

Convocada a segunda colocada no certame, Uni Engenharia e Comércio Ltda., foi firmado, em 9/2/2006, o Contrato 001/2006-SEHAB/PMB, pelo valor inicial de R$ 26.572.510,10. Até 2008, quando foi autuada a denúncia que deu origem a esta TCE, sete termos aditivos haviam sido pactuados, com ampliação do prazo de vigência e do valor previsto para a execução do objeto.

Nos termos do item 9.10 do Acórdão 1.067/2014-TCU-Plenário, após avaliados vários aspectos da contratação em referência, os responsáveis arrolados nestes autos respondem solidariamente pelo resultado da compensação entre os valores indevidamente utilizados e as retenções promovidas pela Prefeitura Municipal de Belém/PA, demonstrados na tabela seguinte, e foram citados pelas seguintes condutas:

a) Duciomar da Costa Gomes, na condição de ex-prefeito do município de Belém/PA e signatário do Contrato 001/2006-Sehab/PMB, por não ter assegurado que a garantia financeira oferecida pela Uni Engenharia e Comércio Ltda. para cobertura dos valores liberados cobria os riscos de eventual inadimplência;

b) Uni Engenharia e Comércio Ltda., contratada por meio do Contrato 001/2006-Sehab/PMB, por ter apresentado garantia financeira fraudulenta e ter abandonado a execução do contrato, o que resultou em obras inacabadas, sem o recolhimento integral do valor superfaturado indicado no item 9.2 do Acórdão 2.247/2009-TCU-Plenário.

Data da ocorrência	Valor (R$)	Tipo
06/06/2008	65.540,81	Débito
06/06/2008	4.361,91	Débito
27/03/2008	239.600,01	Débito
27/03/2008	18.755,16	Débito
30/01/2008	156.824,31	Débito
30/01/2008	9.552,49	Débito
28/12/2007	359.049,78	Débito
28/12/2007	32.932,62	Débito
17/12/2007	430.461,77	Débito
17/12/2007	36.303,69	Débito

Data da ocorrência	Valor (R$)	Tipo
19/09/2011	2.867,04	Crédito
19/09/2011	2.458,38	Crédito
21/06/2011	65.841,08	Crédito
21/06/2011	6.890,77	Crédito
06/04/2011	49.330,41	Crédito
06/04/2011	6.166,45	Crédito
04/04/2011	111.642,41	Crédito
04/04/2011	10.169,88	Crédito
23/06/2010	67.898,07	Crédito
23/06/2010	5.320,03	Crédito

23/10/2007	764.629,51	Débito
23/10/2007	81.760,45	Débito
04/09/2007	220.281,27	Débito
04/09/2007	57.075,94	Débito
30/07/2007	26.356,17	Débito
30/07/2007	2.063,08	Débito
18/01/2007	105.304,24	Débito
18/01/2007	8.242,28	Débito

21/06/2010	47.794,76	Crédito
21/06/2010	5.375,85	Crédito
18/06/2010	95.462,35	Crédito
18/06/2010	11.933,08	Crédito
13/04/2010	151.699,18	Crédito
13/04/2010	18.328,94	Crédito
12/04/2010	74.378,70	Crédito
12/04/2010	5.827,80	Crédito
27/01/2010	84.327,58	Crédito
27/01/2010	6.607,33	Crédito
21/12/2009	103.510,60	Crédito
21/12/2009	12.939,14	Crédito
14/12/2009	75.273,31	Crédito
14/12/2009	5.897,90	Crédito
03/11/2009	247.983,44	Crédito
03/11/2009	26.282,51	Crédito
30/12/2008	9.038,45	Crédito
30/12/2008	956,84	Crédito

As alegações de defesa apresentadas pela Uni Engenharia e Comércio Ltda. basearam-se na rescisão unilateral do contrato promovida pela gestão municipal. Informou que buscou, administrativa e judicialmente, rever a decisão municipal, sem sucesso. Defende que não houve abandono do contrato, mas que foi "impedida de dar sequência aos serviços por problemas administrativos e financeiros exclusivos da Sehab/PMB".

Sobre a garantia financeira, aduz que somente em 2011 tomou conhecimento das irregularidades que envolviam a seguradora contratada e conclui que também foi vítima das fraudes por ela perpetradas (peça 20). Por solicitação da empresa, prazo adicional para juntada de documentos comprobatórios foi concedido por meio do Acórdão 2.100/2014-TCU-Plenário. Nenhuma informação adicional foi juntada aos autos.

Devidamente citado, em que pese ter solicitado e obtido prorrogação de prazo para apresentação das alegações de defesa (peça 30), Duciomar Gomes da Costa não retornou aos autos, razão porque deve ser considerado revel para todos os efeitos, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Ante a falta de consistência e de comprovação das alegações trazidas, a SeinfraUrbana manifestou-se pela rejeição das alegações de defesa da Uni Engenharia e Comércio Ltda. e pela revelia de Duciomar Gomes da Costa; pela irregularidade das contas; solidariedade dos responsáveis pelo débito apurado no processo que deu origem a esta TCE; e apenação individual com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O *Parquet* concordou com o encaminhamento.

Acolho os pareceres emitidos nos autos como razão de decidir.

O prazo adicional concedido por este Tribunal, em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, não foi aproveitado pelos responsáveis.

Além da revelia do ex-prefeito, tem-se que as alegações de defesa da Uni Engenharia e Comércio Ltda. não apresentaram respaldo probatório capaz de afastar as irregularidades a ela imputadas, além de contradizer frontalmente os achados que deram origem a estas contas especiais.

Assim, julgo irregulares as contas de Duciomar Gomes da Costa e da empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda., com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443/1992, condeno-os solidariamente em débito pelos pagamentos indevidamente feitos, descontados os valores retidos pelo Município, o que corresponde a R$ 2.706.878,56, em 5/11/2018, sem juros.

Aplico-lhes, ainda, a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2741/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.613/2014-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Duciomar Gomes da Costa (248.654.272-87); Uni Engenharia e Comercio Ltda. (47.860.317/0001-61).

4. Entidade: Município de Belém/PA.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).

8. Representação legal:

8.1. Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Junior (14265/OAB-PE) e outros, representando Duciomar Gomes da Costa.

8.2. Heron Numa Abrahão e outros, representando Uni Engenharia e Comercio Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada por força do Acórdão 1.067/2014-TCU-Plenário contra Duciomar Gomes da Costa e Uni Engenharia e Comércio Ltda., em razão de irregularidades na licitação e na execução do Projeto Habitacional Vila da Barca, no Município de Belém/PA;

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa da empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda.;

9.2. considerar revel Duciomar Gomes da Costa, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.3. julgar irregulares as contas de Duciomar Gomes da Costa e da empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda., com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, "c", 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, em regime de solidariedade, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valo	Tip

Data	Valo	Tip

da ocorrência	r (R$)	o
06/06/2008	65.540,81	Débito
06/06/2008	4.361,91	Débito
27/03/2008	239.600,01	Débito
27/03/2008	18.755,16	Débito
30/01/2008	156.824,31	Débito
30/01/2008	9.552,49	Débito
28/12/2007	359.049,78	Débito
28/12/2007	32.932,62	Débito
17/12/2007	430.461,77	Débito
17/12/2007	36.303,69	Débito
23/10/2007	764.629,51	Débito
23/10/2007	81.760,45	Débito
04/09/2007	220.281,27	Débito
04/09/2007	57.075,94	Débito
30/07/2007	26.356,17	Débito
30/07/2007	2.063,08	Débito
18/01/2007	105.304,24	Débito
18/01/2007	8.242,28	Débito

da ocorrência	r (R$)	o
19/09/2011	2.867,04	Crédito
19/09/2011	2.458,38	Crédito
21/06/2011	65.841,08	Crédito
21/06/2011	6.890,77	Crédito
06/04/2011	49.330,41	Crédito
06/04/2011	6.166,45	Crédito
04/04/2011	111.642,41	Crédito
04/04/2011	10.169,88	Crédito
23/06/2010	67.898,07	Crédito
23/06/2010	5.320,03	Crédito
21/06/2010	47.794,76	Crédito
21/06/2010	5.375,85	Crédito
18/06/2010	95.462,35	Crédito
18/06/2010	11.933,08	Crédito
13/04/2010	151.699,18	Crédito
13/04/2010	18.328,94	Crédito
12/04/2010	74.378,70	Crédito
12/04/2010	5.827,80	Crédito
27/01/2010	84.327,58	Crédito
27/01/2010	6.607,33	Crédito
21/12/2009	103.510,60	Crédito
21/12/2009	12.939,14	Crédito
14/12/2009	75.273,31	Crédito
14/12/2009	5.897,90	Crédito
03/11/2009	247.983,44	Crédito
03/11/2009	26.282,51	Crédito
30/12/2008	9.038,45	Crédito
30/12/2008	956,84	Crédito

9.4. aplicar a Duciomar Gomes da Costa e à empresa Uni Engenharia e Comércio Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 1.000.000 (um milhão de reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Pará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2741-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 011.619/2018-0

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Prefeitura Municipal de Deodápolis - MS; Prefeitura Municipal de Glória de Dourados - MS; Prefeitura Municipal de Ivinhema - MS; Prefeitura Municipal de Vicentina - MS

Responsáveis: Afonso Wander Ferreira dos Santos (106.394.541-00); Alessandro Duarte dos Santos (778.155.991-68); Arceno Athas Junior (432.162.429-00); Bruna dos Santos Silva (009.889.571-08); Coneplan Construção & Planejamento (07.564.641/0001-18); Edleimar Correia de Oliveira (845.423.491-87); Lucas Orvatti (033.207.389-09); Manoel Jose Martins (080.438.841-53); Marcos Benedetti Hermenegildo (822.458.351-15); Nelson Anisio Ciriaco Filho (959.610.898-00); Paulo Carlos Silva Junior (836.397.489-72); Renato Pieretti Câmara (582.835.871-53); Vera Regina Dalcin Baur (243.811.950-00); Waldir Thomaz (923.032.188-53)

Representação legal: Antonio Delfino Pereira Neto (10.094-MS), Bruno Rocha Silva (18.848/OAB-MS) e outros, representando Éder Uilson Franca Lima.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. APARTADO DA CONSOLIDAÇÃO DA AUDITORIA REALIZADA NOS MUNICÍPOS DE MATO GROSSO DO SUL CONSIDERADOS EM "SITUAÇÃO DE RISCO". MUNICÍPIOS DO POLO DE DOURADOS/MS. INDÍCIOS DE FRAUDE EM CONTRAÇÕES E NA EXECUÇÃO DE OBRAS REALIZADAS COM RECURSO DO PROINFÂNCIA. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TCE. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE JUSTIFIQUEM A DECLARAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DOS BENS DOS RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de apartado da auditoria de conformidade realizada nos municípios do Estado do Mato Grosso do Sul considerados em "situação de risco", no período de 25/7/2017 a 23/8/2017, com o objetivo de verificar a regularidade da execução de obras, financiadas por recursos federais, transferidos mediante convênio ou outros instrumentos congêneres.

Os presentes autos tratam das ocorrências identificadas nos municípios que integram o Polo de Dourados/MS.

Transcrevo, a seguir, excerto do relatório de auditoria, cujas conclusões foram encampadas pelos dirigentes da Secex/MS:

A paralisação ou o abandono de uma obra pública acarreta um duplo prejuízo à sociedade, pois além do desperdício dos recursos aplicados no empreendimento, a população deixa de usufruir dos benefícios que o investimento lhe traria.

2. Atento a essa realidade e devido à grande relevância social da matéria, além do alto índice de desvio de recursos públicos observados na execução de tais objetos, realizou-se auditoria com o objetivo de avaliar a conformidade dos processos de contratação e execução de obras financiadas por intermédio de recursos federais transferidos a municípios localizados no Estado de Mato Grosso do Sul, no período compreendido entre os exercícios de 2008 a 2017, a qual foi autorizada mediante despacho do Relator, Min. Walton Alencar Rodrigues, datado de 24/7/2017, exarado no TC 014.850/2017-6.

3. O escopo do presente trabalho se limitou às transferências formalizadas com os municípios integrantes do Polo Dourados, considerados como "em situação de risco", de acordo com critérios estabelecidos em trabalho de produção de conhecimento anterior à fiscalização, tendo sido identificados achados em obras de construção de escolas de ensino infantil, financiadas por intermédio de recursos oriundos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA, contratadas pelos Municípios de Vicentina, Glória de Dourados, Ivinhema e Deodápolis, assim como em obra de construção de quadra poliesportiva coberta com vestiários em escola municipal, financiada por recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2, no Município de Itaporã.

4. Registre-se que o achado identificado no âmbito do último empreendimento mencionado foi apartado para os autos do TC 004.258/2018-5 (representação da equipe de fiscalização), tendo sido adotada medida cautelar pelo Plenário desta Corte de Contas em sessão de 28/2 do corrente exercício, tendente a suspender a execução do instrumento contratual firmado entre o Município de Itaporã e a pessoa jurídica contratada para a execução da obra, devido a terem sido observados indícios de se tratar de "empresa de fachada".

5. Indicativos de irregularidades em outros empreendimentos não pertencentes ao escopo do presente trabalho, identificados em fase preparatória da auditoria, serão tratados conforme planejamento operacional da Unidade Técnica.

6. A fim de cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho foram elaboradas duas questões de auditoria relacionadas aos processos de contratação (licitação) e de execução dos empreendimentos (liquidação e pagamento das despesas), adotando-se as Leis 8.666/93 e 4.320/64 como critérios gerais de avaliação.

7. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU (NAT). Todas as evidências coletadas durante a execução da fiscalização foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade, não tendo sido impostas limitações relevantes à execução dos trabalhos.

8. O volume de recursos fiscalizados corresponde a, aproximadamente, R$ 11 milhões, estimando-se que a implementação das medidas propostas no presente trabalho proporcione um benefício financeiro de R$ 2,3 milhões, proveniente do ressarcimento aos cofres públicos dos valores desviados das obras auditadas, além da responsabilização dos agentes públicos e particulares que deram causa aos danos, com vistas à aplicação das sanções cabíveis.

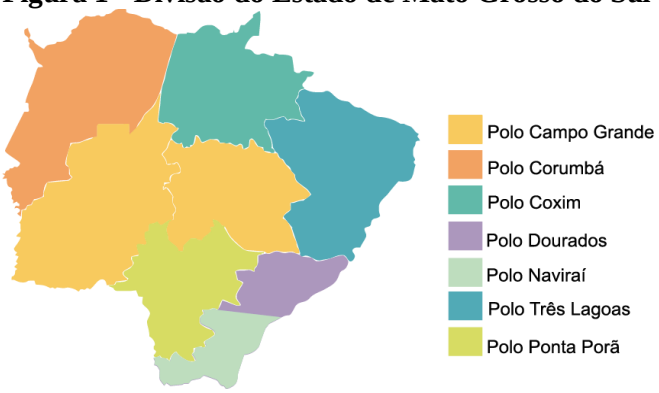
9. O presente relatório encontra-se organizado em quatro capítulos, referentes aos achados identificados na fiscalização, apresentados após capítulo inicial destinado a oferecer visão geral dos empreendimentos auditados.

VISÃO GERAL DO OBJETO

10. A auditoria teve por objeto obras financiadas por intermédio de recursos federais repassados a municípios no Estado de Mato Grosso do Sul, considerados como "em situação de risco", de acordo com critérios estabelecidos em trabalho de produção de conhecimento anterior à fiscalização, discriminado no Apêndice C ao relatório.

11. Com vistas a otimizar os deslocamentos da equipe de auditoria e a comunicação com órgãos cujas competências pudessem ser suscitadas a partir da natureza dos achados identificados na fiscalização, buscou-se agrupar os municípios em regiões, denominadas "polos" no presente trabalho, valendo-se do Provimento CJF/TRF 407/2014, o qual apresenta a divisão dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul em sete subseções, conforme Anexo I ao relatório, demonstrado na imagem a seguir:

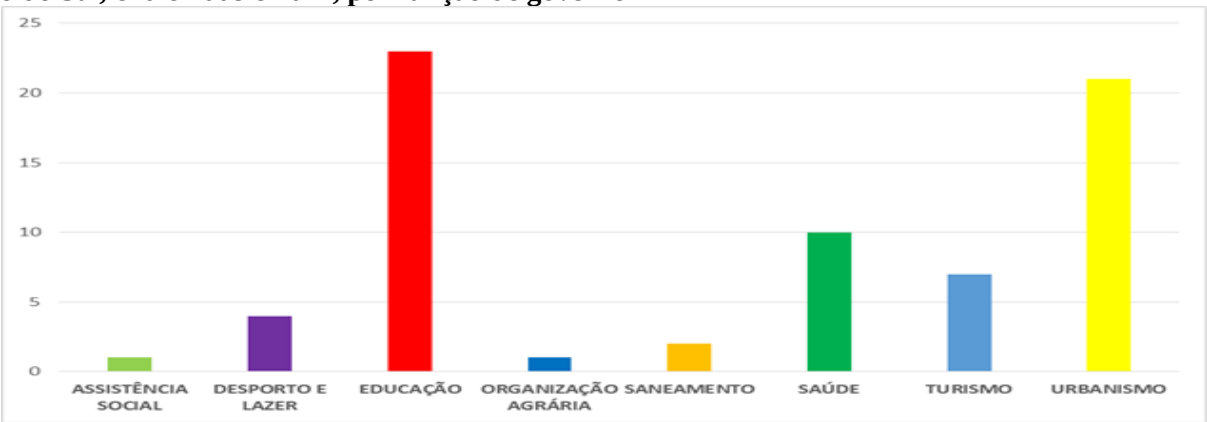
Figura 1 - Divisão do Estado de Mato Grosso do Sul em "polos"



Fonte: Elaboração própria, baseada no Provimento CJF/TRF 407/2014.

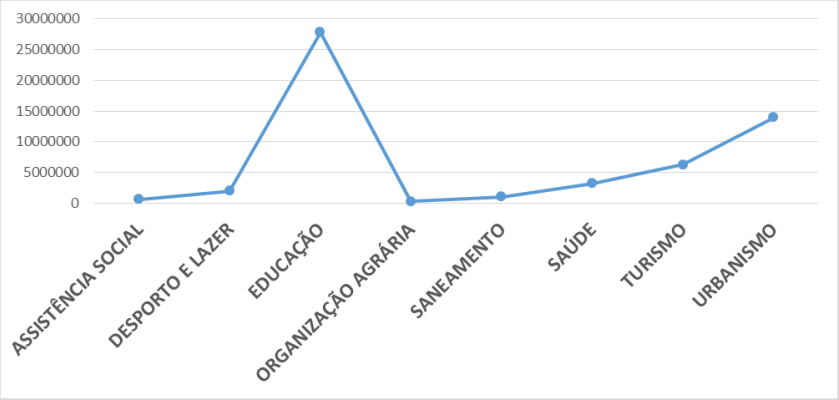
12. *Ainda que a fiscalização não tenha por objeto obras relacionadas a funções de governo ou programas orçamentários específicos, destacaram-se as funções* ***Educação*** *e* ***Urbanismo*** *como as mais recorrentes na incidência das tipologias desenhadas para a execução dos trabalhos, circunstância igualmente observada nos valores alocados às transferências, conforme demonstrado nos gráficos a seguir:*

Figura 2 - Distribuição da quantidade de transferências consideradas em situação de risco em Mato Grosso do Sul, entre 2008 e 2017, por função de governo



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados oriundos dos sistemas de cadastro das transferências.

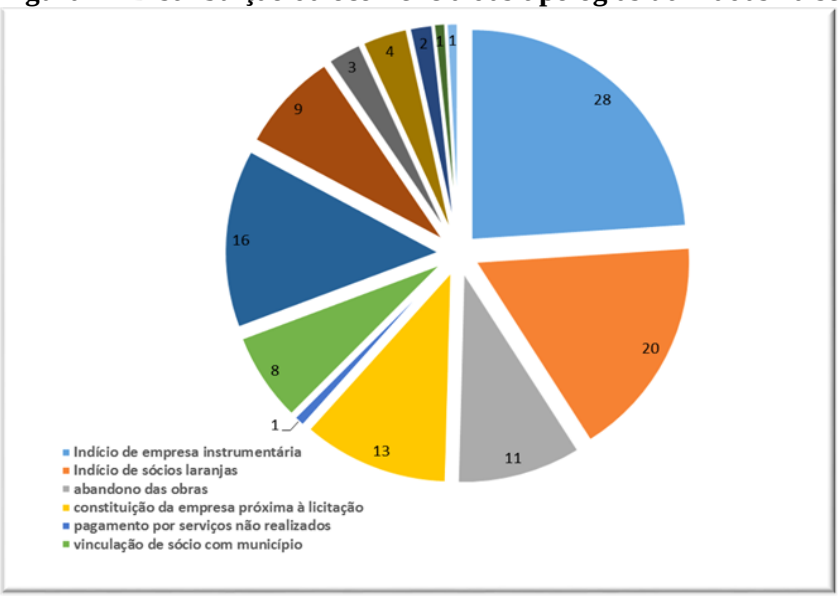
Figura 3 - Distribuição dos valores das transferências consideradas em situação de risco em Mato Grosso do Sul, entre 2008 e 2017, por função de governo



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados oriundos dos sistemas de cadastro das transferências.

13. *Por sua vez, no que se refere à ocorrência das situações de risco utilizadas na seleção das transferências, observou-se que as relacionadas a indícios de empresas instrumentárias ("empresas de fachada") e sócios "laranjas" foram as que mais se destacaram:*

Figura 4 - Distribuição da ocorrência das tipologias utilizadas na seleção das transferências



Fonte: Elaboração própria, a partir da aplicação das tipologias desenhadas para a execução dos trabalhos às transferências selecionadas.

14. *Devido à identificação, na fase de planejamento da auditoria, de indícios robustos de esquemas de desvio de recursos em empreendimentos financiados por transferências formalizadas com municípios integrantes dos Polos* ***Dourados*** *e* ***Ponta Porã****, decidiu-se concentrar esforços em tais objetos, encontrando-se os achados relativos ao primeiro polo formalizados no presente relatório e os relativos ao segundo, por sua vez, nos autos do TC 011.620/2018-8. Já o relatório de consolidação da auditoria, ainda que não se trate de fiscalização de orientação centralizada, encontra-se formalizado no TC 020.953/2017-8.*

15. Conforme exposto anteriormente, o achado identificado no âmbito do Termo de Compromisso 10.217/2014, firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e o Município de Itaporã, o qual tem por objeto a execução de obra de construção de quadra poliesportiva coberta com vestiários em escola municipal, financiada por recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2, foi apartado para os autos do TC 004.258/2018-5.

16. Já os demais objetos da auditoria se tratam de convênios formalizados entre o FNDE e os Municípios de Vicentina, Glória de Dourados, Ivinhema e Deodápolis, os quais tinham por objeto a

execução de obras destinadas à construção de escolas de ensino infantil, financiadas por recursos oriundos do PROINFÂNCIA:

Tabela 1 - Relação dos convênios objeto da auditoria (PROINFÂNCIA)

Convênio	SIAFI	Município	V. Concedente (R$)	V. Contrapartida (R$)	V. Global (R$)
710.111/2008	625.263	Vicentina	950.000,00	149.979,58	1.099.979,58
710.119/2008	625.335	Ivinhema	940.500,00	159.498,17	1.099.998,17
710.173/2008	625.875	Glória de Dourados	950.000,00	149.641,86	1.099.641,86
657.015/2009	654.800	Deodápolis	1.321.108,01	13.344,53	1.334.452,54

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC (FNDE) e processos administrativos.

17. *Para a execução dos objetos pactuados com o FNDE, os municípios convenentes promoveram procedimentos licitatórios, adjudicados à empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. (CNPJ 07.564.641/0001-18), os quais originaram os seguintes instrumentos contratuais:*

Tabela 2 - Relação de contratos formalizados com a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. (PROINFÂNCIA)

Município	Licitação	Contrato	Valor Inicial (R$)	Valor Final (R$)
Vicentina	Tomada de Preços 5/2008	31/2008	1.099.451,41	1.607.438,61
Ivinhema	Tomada de Preços 23/2008	217/2008	1.099.451,41	1.099.451,41
Glória de Dourados	Tomada de Preços 8/2008	18/2008	1.099.597,61	1.499.948,65
Deodápolis	Tomada de Preços 1/2010	12/2010	1.498.303,32	1.498.303,32

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC (FNDE) e processos administrativos.

Superfaturamento de R$ 1,7 milhão decorrente de pagamentos sem correspondência com serviços prestados pela empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., além de privação de serviços de educação pública a 896 crianças nas comunidades beneficiadas

18. A utilização de boletins de medição fraudulentos na execução dos contratos firmados entre os Municípios de Vicentina, Glória de Dourados, Ivinhema e Deodápolis com a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., os quais tinham por objeto a execução de obras de construção de escolas de ensino infantil, financiadas por recursos oriundos do PROINFÂNCIA, repassados entre 2008 e 2010, acarretou a realização de pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada, propiciando o desvio dos recursos investidos, o que levou a prejuízos financeiros de R$ 1,7 milhão, impactando também em prejuízos sociais às comunidades locais, caracterizados pela privação de serviços de educação pública a, aproximadamente, 900 (novecentas) crianças que deveriam ter sido beneficiadas, devido ao atraso na finalização dos empreendimentos e, no caso específico do Município de Deodápolis, na paralisação total da obra.

19. No caso, constatou-se que a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. foi utilizada como instrumento para desvio de recursos das obras contratadas junto aos municípios em questão, mediante elaboração, em conjunto com os agentes públicos responsáveis pela gestão dos recursos e pela fiscalização das obras, de boletins de medição fraudulentos, os quais propiciaram à contratada auferir remuneração sem a correspondente contraprestação em serviços.

20. Sob esse aspecto, há de se ter em conta que a fase de liquidação da despesa pública tem, dentre seus objetivos, o de apurar a importância exata a pagar (art. 63, § 1º, inc. II, da Lei 4.320/64). Tratando-se, no caso, de contratação de obras de engenharia, a liquidação da despesa é feita por intermédio da medição da obra, cujo respectivo boletim deve retratar, fidedignamente, os serviços

executados pela contratada em determinado período, para que se possa apurar o montante devido a ser pago.

21. Entretanto, a partir do exame da execução dos instrumentos contratuais formalizados entre os aludidos municípios e a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., identificou-se que os boletins de medição das obras foram elaborados de forma fraudulenta, indicando a execução de serviços que, em não raras oportunidades, sequer haviam sido iniciados, tendo por objetivo propiciar pagamentos indevidos à contratada, de acordo com detalhamento a seguir.

Contrato 31/2008 (Vicentina)

22. O instrumento contratual foi formalizado em 11/7/2008, no valor de R$ 1.099.451,41 (um milhão, noventa e nove mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e quarenta e um centavos), posteriormente majorado para R$ 1.359.809,24 (um milhão, trezentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e nove reais e vinte e quatro centavos) e R$ 1.607.438,61 (um milhão, seiscentos e sete mil, quatrocentos e trinta e oito reais e sessenta e um centavos), por intermédio do 3° e 7° Termos Aditivos, formalizados em 2/2/2010 e 20/5/2011, respectivamente, os quais tiveram por objeto o aumento de quantitativos contratados e a inclusão de novos serviços assim como o reajuste dos preços contratados, respectivamente.

23. O contrato foi celebrado na gestão de Marcos Benedetti Hermenegildo (CPF 822.458.351-15), correspondente ao período 2005-2012, tendo Alessandro Duarte dos Santos (CPF 778.155.991-68) e Bruna dos Santos Silva (CPF 009.889.571-08), servidores municipais, atuado na fiscalização do empreendimento. Esclarece-se que Alessandro Duarte dos Santos atuou na fiscalização da obra até a décima medição e Bruna dos Santos Silva, por sua vez, a partir da décima primeira.

24. Embora firmado com vigência de nove meses, constatou-se, em vistoria realizada em setembro/2017, que a escola, apesar de se encontrar em funcionamento, somente foi concluída em janeiro/2015, sendo a última medição da obra paga na gestão de Hélio Toshiiti Sato (CPF 048.415.571-72), correspondente ao período 2013-2016.

25. Entre julho/2008 e fevereiro/2015 foram faturadas 20 (vinte) medições, importando em pagamentos equivalentes à integralidade do valor contratado, cuja execução financeira é a seguir demonstrada:

Tabela 3 - Execução financeira Contrato 31/2008

Medição	Período	Valor (R$)	Data Pgto.	Acumulado (R$)	Execução Financeira (%)
Valor Original do Contrato 31/2008 – 1.099.451,41					
1ª	14/7 a 24/7/2008	254.005,77	24/7/2008	254.005,77	23,10
2ª	26/7 a 14/8/2008	286.883,82	14/8/2008 18/8/2008	543.401,00	49,42
3ª	15/8 a 17/9/2008	165.989,56	17/9/2008	706.879,15	64,29
4ª	18/9/2008 a 6/1/2009	25.011,16	6/1/2009	731.890,31	66,56
5ª	7/1 a 4/2/2009	62.475,35	6/2/2009	794.365,66	72,25
6ª	5/2 a 6/5/2009	126.998,63	6/5/2009	921.364,29	83,80
7ª	7/5 a 3/6/2009	60.518,17	3/6/2009	981.882,46	89,30
8ª	4/6 a 17/8/2009	64.938,19	24/8/2009 29/1/2010	1.046.820,65	95,21
9ª	18/9/2009 a 29/1/2010	37.419,83	29/1/2010	1.084.240,48	98,62

3° Termo Aditivo – R$ 1.359.809,24					
10ª	30/1 a 22/2/2010	58.621,47	5/3/2010 15/3/2010	1.142.861,95	84,05
11ª	23/2 a 28/10/2010	55.814,26	12/11/2010 28/1/2011	1.198.676,21	88,15
12ª	28/10/2010 a 11/5/2011	52.693,22	11/5/2011	1.251.369,43	92,03
13ª	12/5 a 9/6/2011	53.000,03	1/7/2011 8/7/2011	1.304.369,46	95,92
14ª	10/6 a 6/7/2011	52.703,60	8/7/2011 29/7/2011	1.357.073,06	99,79
15ª	7/7 a 9/8/2011	2.736,18	17/8/2011	1.359.809,24	100
7° Termo Aditivo – R$ 1.607.438,61					
15ª – 2ª parte	7/7 a 9/8/2011	50.665,30	17/8/2011 30/8/2011	1.410.474,54	87,75
16ª	10 a 23/8/2011	52.000,00	13/9/2011 30/9/2011	1.462.474,54	90,96
17ª	24/8 a 24/9/2011	50.070,82	17/10/2011 28/10/2011	1.512.545,36	94,10
18ª	25/9 a 5/11/2011	47.495,12	10/11/2011 9/12/2011	1.560.040,48	97,05
19ª	6/11/2011 a 23/11/2012	37.834,54	28/11/2012 11/12/2012	1.597.875,02	99,41
20ª	24/11/2012 a 8/4/2013	9.563,59	3/2/2015	1.607.438,61	100

Fonte: Processo administrativo.

26. *Observou-se, a partir da execução financeira do contrato, indício robusto de que os pagamentos iniciais não guardaram correspondência com serviços prestados pela contratada. Nesse sentido, verifica-se que por ocasião das duas primeiras medições do empreendimento, as quais compreendem intervalo de um mês (14/7 a 14/8/2008), foi faturado o montante de R$ 543.401,00 (quinhentos e quarenta e três mil quatrocentos e um reais), equivalente a* ***49,42%*** *do valor contratado.*

27. Com efeito, passados dez dias da emissão da ordem de serviço, subscrita em 14/7/2008, a contratada emitiu fatura (NF 549) no montante de R$ 254.005,77 (duzentos e cinquenta e quatro mil, cinco reais e setenta e sete centavos), correspondente a ***23,10%*** *do valor contratado, o qual foi acrescido para, praticamente, metade do valor do ajuste por ocasião do faturamento da segunda medição.*

28. Assim sendo, considerando que o contrato previa a execução da obra em nove meses (cláusula segunda), observa-se um possível descompasso entre a execução física e financeira contratual, dado que somente em um mês já teriam sido faturados serviços equivalentes à metade do valor contratado.

29. Corrobora tal circunstância relatórios de fiscalização disponibilizados pelo FNDE, os quais demonstram considerável descompasso entre a execução física e a financeira do contrato no decorrer da execução do empreendimento, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 4 - Comparativo execução física x execução financeira Contrato 31/2008

Data da Vistoria	Situação da Obra	Execução Física		Execução Financeira		Diferença (R$)
			R$		R$	
16/9/2011	Em execução	7,63	647.677,14	00	1.359.809,24	712.132,10
11/11/2011		6,01	897.610,07			462.199,17
19/12/2011		1,73	975.391,16			384.418,08
16/2/2012						
12/4/2012						
26/7/2012						
18/10/2012						
6/12/2012		0,04	1.088.391,31			271.417,93
14/3/2013		7,87	1.194.864,37			164.944,87
12/6/2013		1,97	1.250.616,55			109.192,69
22/11/2013	Paralisada	1,79	1.248.168,90			111.640,34
3/1/2014						
12/3/2014	Em execução					
7/5/2014		9,05	1.346.891,05			12.918,19
5/6/2014	Concluída	00	1.359.809,24			0,00

Fonte: Processo administrativo e relatórios de supervisão fornecidos pelo FNDE.

30. *No caso, entre 16/9/2011 e 5/6/2014, foram realizadas 15 (quinze) vistorias na obra pelo Município de Vicentina, representado por Bruna dos Santos Silva, a qual atuou na fiscalização do empreendimento a partir da décima primeira medição, conforme exposto anteriormente. Esclarece-se que os pagamentos decorrentes da execução financeira do 7° Termo Aditivo, realizados entre agosto/2011 e fevereiro/2015, não acarretam reflexos na execução física da obra, pois o aditamento não teve por objeto a inclusão de novos serviços ou o acréscimo de quantitativos, mas tão somente o reajuste dos preços contratados, o qual incidiu sobre serviços já faturados, cuja legalidade será objeto de exame específico (v. parágrafos 117/135).*

*31. Como se observa, a primeira vistoria na obra, realizada em **16/9/2011**, somente veio a ocorrer quando o contrato vigia há mais de três anos, sendo que, à época, já havia sido faturado à contratada a importância de R$ 1.359.809,24 (um milhão, trezentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e nove reais e vinte e quatro centavos), valor correspondente à integralidade dos serviços contratados, inclusive aqueles objeto do terceiro aditamento, demonstrando, portanto, que a obra deveria se encontrar concluída à época. Não obstante, constatou-se que a execução física do empreendimento se encontrava em **47,63%**, equivalente, em termos financeiros, a R$ 647.677,14 (seiscentos e quarenta e sete mil, seiscentos e setenta e sete reais e quatorze centavos), indicando que, àquela altura, a*

*contratada havia sido remunerada, de forma indevida, em **R$ 712.132,10** (setecentos e doze mil, cento e trinta e dois reais e dez centavos).*

*32. Reitera-se a circunstância de tais vistorias terem sido realizadas por Bruna dos Santos Silva, a qual atuou na fiscalização do empreendimento a partir da décima primeira medição, sendo que, por ocasião do faturamento da décima quinta medição, em **9/8/2011**, atestou a execução integral do objeto contratado e, posteriormente, por ocasião da primeira vistoria na obra, realizada em **16/9/2011**, elaborou relatório no qual indica que os serviços executados correspondiam a **47,63%** do montante contratado.*

33. Outrossim, observa-se que entre dezembro/2011 a outubro/2012, a obra encontrava-se paralisada, uma vez que a execução física do empreendimento permaneceu estacionada em 71,73%, a despeito da informação registrada nos respectivos relatórios de vistoria no sentido de que a obra se encontraria "em execução".

34. Na realidade, a partir de tais vistorias, verifica-se o decurso de quase três anos para que a execução física do empreendimento se equiparasse à execução financeira (17/8/2011-5/6/2014).

Contrato 18/2008 (Glória de Dourados)

35. O instrumento contratual foi formalizado em 25/7/2008, no valor de R$ 1.099.597,61 (um milhão, noventa e nove mil, quinhentos e noventa e sete reais e sessenta e um centavos), posteriormente majorado para R$ 1.499.948,65 (um milhão, quatrocentos e noventa e nove mil, novecentos e quarenta e oito reais e sessenta e cinco centavos), por intermédio do 1° Termo Aditivo, formalizado em 23/7/2009, o qual teve por objeto o acréscimo de serviços de urbanização não previstos no projeto da obra (R$ 77.772,20) e o reajuste dos preços contratados (R$ 322.578,84).

36. O contrato foi celebrado na gestão de Vera Regina Dalcin Baur (CPF 243.811.950-00), correspondente ao período 2005-2008, cuja execução se estendeu na gestão de seu sucessor, Arceno Athas Junior (CPF 432.162.429-00), correspondente ao período 2009-2016, tendo Paulo Carlos Silva Junior (CPF 836.397.489-72), servidor municipal, atuado na fiscalização do empreendimento.

37. Embora firmado com vigência de oito meses, constatou-se, em vistoria realizada em setembro/2017, que a escola, apesar de se encontrar em funcionamento, somente foi concluída em agosto/2016.

38. Registre-se, por oportuno, não ter sido providenciada pela administração municipal prorrogação da vigência do contrato, sendo o empreendimento executado sem cobertura contratual.

39. Entre julho/2008 e julho/2015 foram faturadas 18 (dezoito) medições, importando em pagamentos equivalentes à integralidade do valor contratado, cuja execução financeira é a seguir demonstrada:

Tabela 5 - Execução financeira Contrato 18/2008

Medição	Período	Valor (R$)	Data Pgto.	Acumulado (R$)	Execução Financeira (%)
Valor Original do Contrato 31/2008 – 1.099.597,61					
1ª	28 a 30/7/2008	416.103,54	30/7/2008	416.103,54	37,84
2ª	31/7 a 8/9/2008	243.462,33	9/9/2008	659.565,87	59,98
3ª		40.348,58	1/10/2008	699.914,45	63,65
4ª	2/10/2008 a 7/4/2009	124.735,11	8/4/2009	824.649,56	75
5ª		63.110,17	11/5/2009	887.759,73	80,73
6ª	12/5 a 5/6/2009	104.340,28	8/6/2009	992.100,01	90,22
7ª	6/5 a 1/7/2009	63.931,85	1/7/2009	1.056.031,86	96,04
8ª	2/7 a 3/8/2009	43.565,75	7/8/2009	1.099.597,61	100

			16/9/2009 23/9/2009		
1° Termo Aditivo – R$ 1.499.948,65					
9ª	4/8 a 26/11/2009	21.380,00	26/11/2009	1.120.977,61	74,73
10ª	27/11 a 7/12/2009	21.739,20	14/12/2009	1.142.716,81	76,18
11ª	8 a 30/12/2009	40.000,00	30/12/2009	1.182.716,81	78,85
12ª	31/12/2009 a 20/1/2010	43.500,00	29/1/2010	1.226.216,81	81,75
13ª	21/1 a 19/2/2010	43.500,00	26/2/2010	1.269.716,81	84,65
14ª	20/2/2010 a 25/1/2011	40.999,99	25/1/2011	1.310.716,80	87,38
15ª	26/1 a 3/3/2011	41.250,01	3/3/2011	1.351.966,71	90,13
16ª	4/3 a 1/4/2011	41.250,02	8/4/2011	1.393.216,83	92,88
17ª	2/4 a 7/6/2011	42.000,00	10/6/2011	1.435.216,83	95,68
18ª	8/6 a 7/7/2011	44.731,82	8/7/2011	1.479.948,65	98,67
18ª final	7/6/2011 a 20/7/2015	20.000,00	21/7/2015	1.499.948,65	100

Fonte: Processo administrativo.

40. *Preliminarmente, convém registrar que não constaram dos documentos disponibilizados para exame os boletins referentes à 3ª, 4ª e 5ª medições da obra, os quais foram objeto de requisição à municipalidade, a qual, por sua vez, informou ter localizado somente os documentos referentes à 4ª medição, posteriormente encaminhados.*

*41. Tal como observado na contratação levada a efeito pelo Município de Vicentina, identificou-se indício robusto de que os pagamentos iniciais não guardaram correspondência com serviços prestados pela contratada. No caso, a execução dos serviços teria iniciado em **28/7/2008**, data de recebimento da ordem de início de serviço pela contratada, a qual, em **30/7/2008**, emitiu fatura (NF 550) no valor de R$ 416.103,54 (quatrocentos e dezesseis mil, cento e três reais e cinquenta e quatro centavos), equivalente a **37,84%** do valor contratado, indicando, portanto, possível descompasso entre a execução física e a financeira do empreendimento. De acordo com o boletim da primeira medição, em apenas dois dias, a contratada teria executado integralmente serviços que correspondiam a, praticamente, 40% do valor contratual, o qual foi acrescido para 60% do valor do ajuste por ocasião do faturamento da segunda medição.*

*42. Ou seja, decorrido pouco mais de um mês do início da obra (28/7-8/9/2008), já haviam sido faturados, praticamente, serviços equivalentes a **60%** do valor contratado. Assim sendo, considerando que o contrato previa a execução do objeto em oito meses (cláusula segunda), observa-se um possível descompasso entre a execução física e a financeira do empreendimento.*

43. Tal circunstância é evidenciada a partir de relatórios de fiscalização disponibilizados pelo FNDE, os quais demonstram considerável descompasso entre a execução física e a financeira da obra, corroborando os indícios que apontam no sentido de que parte dos pagamentos efetuados à contratada, especialmente no início da execução contratual, não guardou correspondência com serviços executados, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 6 - Comparativo execução física x execução financeira Contrato 18/2008

Data da Vistoria	Situação da Obra	Execução Física	Execução Financeira	Diferença (R$)

			R$		R$	
8/3/2012	Em execução	2,83	739.741,45	8,30	1.157.369,81	417.628,36
27/9/2012		4,28	756.813,31			400.556,50
13/4/2013		8,36	804.850,00			352.519,81
26/6/2013		8,83	810.383,64			346.986,17
18/11/2013		9,56	818.978,43			338.391,38
3/1/2014		9,68	820.391,28			336.978,53
20/2/2014		9,77	821.450,91			335.918,90
8/4/2014		2,62	855.005,95			302.363,86
21/5/2014		3,98	871.018,18			286.351,63
7/7/2014		6,61	901.983,01			255.386,80
18/8/2014		1,14	955.317,86			202.051,95
20/9/2014		3,61	984.398,89			172.970,82
7/11/2014		4,63	996.408,07			160.962,74
22/12/2014		6,29	1.015.952,40			141.417,41
13/2/2015		6,42	1.017.482,98			139.886,83
1/4/2015						
21/5/2015		6,47	1.018.071,67			139.298,14
13/7/2015						
20/7/2015	Concluída	00	1.177.369,81	00	1.177.369,81	0,00
3/9/2015	Em execução	6,47	1.018.071,67			159.298,14
26/10/2015						
30/11/2015						
15/1/2016						
15/6/2017	Concluída	00	1.177.369,81			0,00

Fonte: Processo administrativo e relatórios de supervisão fornecidos pelo FNDE.

44. *No caso, entre 8/3/2012 e 15/6/2017, foram realizadas 24 (vinte e quatro) vistorias na obra pelo Município de Glória de Dourados, representado por Paulo Carlos Silva Junior, servidor responsável pela fiscalização do empreendimento. Nesse sentido, vale observar que o boletim da oitava medição, correspondente a serviços realizados em* ***julho/2009****, indica a execução integral dos serviços inicialmente contratados, equivalente, à época, em termos financeiros, a R$ 1.099.597,61 (um milhão, noventa e nove mil, quinhentos e noventa e sete reais e sessenta e um centavos).*

45. Registre-se, por oportuno, que a maior parte dos pagamentos decorrentes da execução financeira do 1° Termo Aditivo ao Contrato 18/2008, realizados entre novembro/2009 e julho/2015, não acarretam reflexos na execução física da obra, pois, do montante acrescido, R$ 322.578,84 (trezentos e vinte e dois mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos) corresponderam a reajuste contratual, o qual incidiu sobre serviços já faturados à época, e R$

77.772,20 (setenta e sete mil, setecentos e setenta e dois reais e vinte centavos) corresponderam a serviços de urbanização não previstos no projeto da obra.

46. Nesse sentido, para fins de quantificação da execução física da obra, em termos financeiros, adotou-se o valor de R$ 1.177.369,81 (um milhão, cento e setenta e sete mil, trezentos e sessenta e nove reais e oitenta e um centavos), obtido a partir do acréscimo dos serviços de urbanização (R$ 77.772,20) ao valor inicial do contrato, esclarecendo que tais serviços somente foram pagos por ocasião das três últimas medições da obra, faturadas em junho (R$ 12.876,23) e julho/2011 (R$ 44.895,97) e julho/2015 (R$ 20.000,00).

*47. Como se observa, a primeira vistoria, realizada em **8/3/2012**, somente veio a ocorrer quando o contrato vigia há quase quatro anos, sendo que, à época, a execução física da obra correspondia a **62,83%**, equivalente, em termos financeiros, a R$ 739.741,45 (setecentos e trinta e nove mil, setecentos e quarenta e um reais e quarenta e cinco centavos), ao passo que a execução financeira do empreendimento correspondia a **98,30%** dos serviços contratados, correspondente a R$ 1.157.369,81 (um milhão, cento e cinquenta e sete mil, trezentos e sessenta e nove reais e oitenta e um centavos), demonstrando, portanto, que, àquela altura, a obra já deveria estar praticamente concluída assim como que a contratada havia sido remunerada, de forma indevida, em R$ 417.628,36 (quatrocentos e dezessete mil, seiscentos e vinte e oito reais e trinta e seis centavos). Posteriormente, com o faturamento da medição final da obra, ocorrido em 21/7/2015, tal montante foi acrescido para **R$ 437.628,36** (quatrocentos e trinta e sete mil, seiscentos e vinte e oito reais e trinta e seis centavos), considerando que o empreendimento somente veio a ser concluído após decorrido um ano desse pagamento.*

48. Reitera-se que tais percentuais e os respectivos valores excluem o montante financeiro acrescido a título de reajuste, cuja legalidade será objeto de exame específico (v. parágrafos 136/139).

*49. Reforça-se a circunstância de tais vistorias terem sido realizadas por Paulo Carlos Silva Junior, servidor responsável pela fiscalização do empreendimento, o qual, por ocasião do faturamento da décima oitava medição (**julho/2011**), atestou a execução de **98,30%** dos serviços contratados e, posteriormente, por ocasião da primeira vistoria na obra, realizada em **8/3/2012**, elaborou relatório no qual indica que os serviços executados correspondiam a **62,83%** do montante contratado.*

*50. Ademais, por ocasião da vistoria realizada em **20/7/2015**, atestou a execução integral do objeto e até mesmo o funcionamento da unidade escolar, conforme se depreende do respectivo relatório ("obra terminada e funcionando"), em contradição às informações registradas nas vistorias subsequentes, onde se observou a regressão do percentual de execução física do empreendimento para o patamar de **86,47%,** registrado em maio/2015, demonstrando, portanto, que a obra esteve paralisada nesse período (maio/2015-janeiro/2016). Outrossim, o termo de recebimento da obra indica **23/8/2016** como a data de conclusão do empreendimento.*

51. Na realidade, observa-se que as informações registradas na vistoria realizada em 20/7/2015 tiveram por finalidade exclusiva dar amparo ao pagamento do saldo contratual de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), ocorrido no dia seguinte (21/7/2015), demonstrando, portanto, a atuação conivente da fiscalização da obra com o propósito de gerar pagamentos indevidos à contratada.

52. Com efeito, a partir de tais vistorias, verifica-se o decurso de cinco anos para que a execução física do empreendimento se equiparasse à execução financeira (8/7/2011-23/8/2016), valendo reforçar, sobre esse aspecto, que o empreendimento somente foi concluído em agosto/2016, conforme constatado em vistoria realizada em setembro/2017.

53. Além disso, o intervalo de quatro anos entre as duas últimas medições da obra (julho/2011-julho/2015) e a circunstância de o empreendimento somente ter sido concluído após o decurso de um ano do último pagamento somente vem a corroborar que o contrato foi integralmente faturado à contratada sem que o seu objeto estivesse concluído.

Contrato 217/2008 (Ivinhema)

54. O instrumento contratual foi formalizado em 3/12/2008, no valor de R$ 1.099.451,41 (um milhão, noventa e nove mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e quarenta e um centavos), na gestão de Renato Pieretti Câmara (CPF 582.835.871-53), correspondente ao período 2005-2012, tendo o município contratado Lucas Orvatti (CPF 033.207.389-09), profissional autônomo, para atuar na fiscalização do empreendimento.

55. Embora firmado com vigência de seis meses, o contrato foi objeto de sucessivos aditamentos, vindo a ser rescindido em 21/10/2014, motivado por solicitação da contratada na qual se alegava a defasagem dos preços contratados, acarretando a realização de novo certame licitatório no exercício de 2015, adjudicado à empresa Construtora Premyer Ltda. EPP (CNPJ 14.471.207/0001-59), responsável pela conclusão do empreendimento em janeiro/2016, o qual se encontra em funcionamento, conforme constatado em vistoria realizada em setembro/2017.

56. Atendo-se ao período de execução do empreendimento por parte da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. (dezembro/2008-outubro/2014), observou-se que, após autorizar o início dos serviços em 8/12/2008, a administração municipal formalizou termo de paralisação da obra devido à ausência de liberação dos recursos necessários à execução do empreendimento por parte do FNDE, os quais somente vieram a ser repassados em 24/3/2009.

57. Apesar de o repasse dos recursos ter ocorrido somente em março/2009, em 2/1/2009 foi formalizado termo de reinício da obra pela administração municipal, sob a justificativa de já haver, à época, "... disponibilidade de verba (sic) oriundos do convênio ...". Registre-se que tal afirmação não é corroborada no extrato da conta bancária específica do ajuste (Banco do Brasil, Ag. 2188-1, CC 11788-9) e no Razão da referida conta, a qual somente veio a apresentar saldo na data de 24/3/2009, devido ao repasse dos recursos conveniados (R$ 700.000,00), posteriormente acrescidos do ingresso da contrapartida pactuada (R$ 7.070,71), ocorrido em 26/3/2009.

58. Entre março/2009 e outubro/2011 foram faturadas cinco medições, importando em pagamentos de R$ 706.635,11 (setecentos e seis mil, seiscentos e trinta e cinco reais e onze centavos) à contratada, equivalente a 64,27% do valor do contrato, cuja execução financeira é a seguir demonstrada:

Tabela 7 - Execução financeira Contrato 217/2008

Medição	Nota Fiscal	Valor (R$)	Data Pagamento	Acumulado (R$)	Execução Financeira (%)
1ª	600	425.516,43	26/3/2009	425.516,43	38,70
2ª	625	117.884,57	19/6/2009	543.401,00	49,42
3ª	638	81.991,49	15/7/2009	625.392,49	56,88
4ª	654	55.007,22	11/9/2009	680.399,71	61,89
5ª	822	26.235,40	26/10/2011	706.635,11	64,27

Fonte: Processo administrativo.

59. De forma semelhante às demais contratações analisadas, identificou-se indício robusto de que os pagamentos iniciais não guardaram correspondência com serviços prestados pela contratada. No caso, conforme tratado anteriormente, os recursos para a execução do objeto somente foram creditados na conta específica do ajuste em **24/3/2009**, sendo, no dia seguinte (**25/3/2009**), emitida pela contratada fatura (NF 600) no valor de R$ 425.516,43 (quatrocentos e vinte e cinco mil, quinhentos e dezesseis reais e quarenta e três centavos), equivalente a **38,70%** do montante contratado, a qual veio a ser paga em **26/3/2009**.

60. Esclareça-se que os boletins de medição da obra não apresentam os períodos nos quais os serviços teriam sido realizados. Entretanto, infere-se que o empreendimento somente veio a ser iniciado após o repasse dos recursos conveniados, considerando que o termo de paralisação expedido

em 19/12/2008 elencava a ausência de recursos como motivo impeditivo ao início da execução da edificação.

61. Outrossim, com relação ao suposto reinício da obra em 2/1/2009, conforme exposto anteriormente, não havia, à época, recursos disponíveis na conta específica do ajuste para a execução do empreendimento, contradizendo o conteúdo do aludido termo de reinício formalizado pela administração municipal.

62. Ademais, em consulta à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), a partir da matrícula da obra junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matricula CEI 51.201.63277/72), constatou-se que somente a partir de março/2009 iniciaram-se os pagamentos aos empregados da contratada vinculados ao empreendimento, demonstrando, portanto, que os serviços somente teriam sido iniciados a partir do repasse dos recursos, ocorrido ao final de março (24/3/2009).

63. A partir de relatórios de fiscalização disponibilizados pelo FNDE, observou-se, durante a execução do Contrato 217/2008, considerável descompasso entre a execução física e a financeira do empreendimento, corroborando os indícios de que parte dos pagamentos efetuados à contratada, especialmente no início da execução contratual, não guardou correspondência com serviços executados, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 8 - Comparativo execução física x execução financeira Contrato 217/2008

Data da Vistoria	Situação da Obra	Execução Física		Execução Financeira		Diferença (R$)
			R$	%	R$	
3/6/2009	Em execução	7,21	79.270,44	38,70	425.516,43	346.245,99
28/6/2010	Paralisada	22,75	250.125,19	61,89	680.399,71	430.274,52
4/7/2011	Em execução	48,46	422.849,01			257.550,70
24/10/2013		58,50	643.179,07	64,27	706.635,11	63.456,04

Fonte: Processo administrativo e relatórios de supervisão fornecidos pelo FNDE.

64. *Como visto anteriormente, o pagamento da primeira medição da obra, ocorrido em 26/3/2009, dois dias após o repasse da primeira parcela dos recursos conveniados, correspondeu a* ***38,70%*** *da execução financeira do contrato, ao passo que a execução física do empreendimento, após passados mais de dois meses desse pagamento, encontrava-se em* ***7,21%****. Inclusive, percentual de execução física equivalente somente veio a ser alcançado em julho/2011, ou seja, passados mais de dois anos do início da execução da obra.*

65. Conforme observado, o último relatório disponibilizado pelo FNDE, referente ao período de vigência do Contrato 217/2008 (3/12/2008-21/10/2014), refere-se à vistoria realizada em 24/10/2013, ou seja, um ano antes da rescisão contratual, o qual fixa a execução física da obra em 58,50%, resultando em descompasso financeiro, à época, de R$ 63.456,04 (sessenta e três mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e quatro centavos).

66. Ainda que não se disponha de outros relatórios de fiscalização que precisem a execução física do empreendimento em período concomitante à rescisão do contrato, observou-se, em comunicação datada de ***16/10/2014*** *(Ofício 156/2014), formalizada pouco antes da rescisão contratual, na gestão de Eder Uilson França Lima (CPF 390.231.411-72), correspondente ao período 2013-2020, a informação de que o objeto se encontrava com* ***62,71%*** *de execução física, o que demonstra que, por ocasião da rescisão contratual, a contratada foi remunerada indevidamente em* ***R$ 17.169,14*** *(dezessete mil, cento e sessenta e nove reais e quatorze centavos), resultante da diferença entre a execução financeira da obra (64,27%), correspondente a R$ 706.635,11 (setecentos e seis mil, seiscentos e trinta e cinco reais e onze centavos), e a execução física mencionada na comunicação em questão (62,71%), equivalente a R$ 689.465,97 (seiscentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais e noventa e sete centavos).*

*67. Entretanto, vale ressaltar que a última medição da obra, faturada em **26/10/2011**, demonstra execução financeira de **64,27%** dos serviços contratados, equivalente, em termos financeiros, a R$ 706.635,11 (setecentos e seis mil, seiscentos e trinta e cinco reais e onze centavos), ao passo que a execução física do empreendimento, conforme vistoria realizada em **4/7/2011**, aponta que os serviços efetivamente executados, à época, correspondiam a **38,46%** do valor do contrato, correspondente a 422.849,01 (quatrocentos e vinte e dois mil, oitocentos e quarenta e nove reais e um centavo), demonstrando, portanto, que, à época, a contratada havia sido remunerada, de forma indevida, em **R$ 283.786,10** (duzentos e oitenta e três mil, setecentos e oitenta e seis reais e dez centavos).*

68. Na realidade, a partir de tais vistorias, verifica-se o decurso de quase três anos para que a execução física do empreendimento se equiparasse à execução financeira (26/10/2011-16/10/2014), valendo reforçar, sobre esse aspecto, que comunicação formalizada nesta última data fixou a execução física do contrato em 62,71%.

Contrato 12/2010 (Deodápolis)

69. O instrumento contratual foi formalizado em 5/3/2010, no valor de R$ 1.498.303,32 (um milhão, quatrocentos e noventa e oito mil, trezentos e três reais e trinta e dois centavos), na gestão de Manoel José Martins (CPF 080.438.841-53), correspondente ao período 2005-2012, tendo o município contratado Alessandro Duarte dos Santos para atuar na fiscalização do empreendimento.

70. Registre-se, por oportuno, que Alessandro Duarte dos Santos, conforme tratado anteriormente, também atuou na fiscalização do empreendimento contratado no âmbito do Município de Vicentina (julho/2008-fevereiro/2010), ressaltando-se que tal profissional, à época em que atuou na fiscalização da obra, sequer possuía vínculo funcional com o Município de Deodápolis, tendo sido contratado especificamente para tal finalidade.

71. Embora firmado com vigência de 240 (duzentos e quarenta) dias, o contrato foi objeto de sucessivos aditamentos, vindo a ser rescindido em 30/9/2013, motivado por solicitação da contratada na qual se alegava a impossibilidade de continuação dos serviços devido ao FNDE não ter realizado o desembolso do restante dos recursos pactuados, acarretando a realização de novo certame licitatório no exercício de 2015, adjudicado à empresa Lanel Construções Ltda. EPP (CNPJ 08.285.263/0001-04), originando o Contrato 74/2015, formalizado em 11/8/2015, o qual, por sua vez, foi apenas parcialmente executado (9%), devido a restrições orçamentárias experimentadas pela municipalidade que não lhe permitiram adimplir as obrigações pactuadas com a contratada, ocasionando nova paralisação do empreendimento, situação que perdura atualmente, conforme constatado em vistoria realizada em setembro/2017, oportunidade na qual foram efetuados os registros fotográficos a seguir:

Figura 5 - Creche objeto do Convênio 657.015/2009 (Deodápolis). Setembro/2017

Fonte: Fotografias registradas pela equipe de auditoria.

72. *De acordo com informação prestada pelo FNDE em resposta à requisição da equipe de fiscalização, foram constatadas "restrições executivas" na obra, as quais podem representar risco à solidez da edificação e impediam o repasse de novos recursos enquanto não fossem sanadas. Corrobora a existência de tais restrições relatório de supervisão elaborado em 7/11/2016, por empresa credenciada pelo FNDE, no qual são indicados diversos serviços executados em desconformidade ao projeto da obra e a normas técnicas. Inclusive, de acordo com apontamento*

constante do relatório em questão, há risco de sobrecarga na estrutura, devido à laje de cobertura ter sido executada em bloco cerâmico, em desacordo com o projeto.

73. O convênio que financia o empreendimento, por sua vez, após sucessivas prorrogações, teve sua vigência expirada em 25/12/2017.

74. Atendo-se ao período de execução do empreendimento por parte da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. (março/2010-setembro/2013), observou-se que, após iniciada a execução contratual, teriam sido realizadas três medições na obra, no período de 8/3 a 30/5/2010, a seguir discriminadas:

Tabela 9 - Medições Contrato 12/2010

MEDIÇÃO	PERÍODO	VALOR (R$)
1ª	8 a 31/3/2010	223.617,68
2ª	1 a 30/4/2010	225.137,41
3ª	1 a 30/5/2010	225.133,45
TOTAL (R$)		**673.888,54**

Fonte: Processo administrativo.

75. *As medições foram pagas contra a emissão de fatura pela contratada em 31/5/2010, tendo os pagamentos ocorridos em 1/6/2010, mediante transferência à conta da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. (R$ 652.324,12), e em 7/6/2010, mediante a compensação de cheques nos valores de R$ 14.825,54 (quatorze mil, oitocentos e vinte e cinco reais e cinquenta e quatro centavos) e R$ 6.738,88 (seis mil, setecentos e trinta e oito reais e oitenta e oito centavos).*

76. Embora o pagamento efetuado esteja documentalmente amparado em tais medições, há elementos que apontam no sentido de terem sido fraudados os boletins de medição que lhe deram ensejo.

77. Inicialmente, chama-se a atenção para a similitude dos valores das três medições, o que seria pouco provável, considerando a execução de quantitativos distintos em cada medição, atrelados a serviços e a preços unitários específicos.

78. Outrossim, o exame dos extratos bancários da conta específica do convênio (Banco do Brasil, Ag. 2024-9, CC 10.213-X) demonstrou que o montante financeiro indicado nos boletins de medição foi obtido a partir do valor do saldo existente na conta do ajuste em 1/6/2010, tendo se valido o convenente de "conta de chegada" para se obter o valor das medições.

79. Nesse sentido, observou-se que em 1/6/2010 foi creditado na conta do ajuste o valor referente à primeira parcela do convênio, no montante de R$ 660.554,01 (seiscentos e sessenta mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e um centavo), equivalente a 50% do valor pactuado pelo concedente, assim como o montante referente à contrapartida de responsabilidade do convenente (R$ 13.334,53), totalizando, portanto, R$ 673.888,54 (seiscentos e setenta e três mil, oitocentos e oitenta e oito reais e cinquenta e quatro centavos), valor exato do somatório das medições, o qual foi dividido em três parcelas, obtendo-se, portanto, o valor correspondente a cada medição.

80. Outro indício que aponta na mesma direção refere-se à cronologia observada no processo de pagamento de tais medições. Nesse sentido, observou-se que os documentos que deram amparo ao pagamento foram emitidos em data na qual, a princípio, sequer se tinha conhecimento do valor a ser pago.

*81. No caso, em **5/5/2010** a administração municipal emitiu as seguintes Notas de Pagamento:*

Tabela 10 - Notas de Pagamento Contrato 12/2010

Nota de Pagamento	Valor (R$)	Objeto
2622	652.324,12	Valor líquido das medições

2634	6.738,88	Retenção ISS
2635	14.825,54	Retenção INSS
TOTAL	**673.888,54**	

Fonte: Processo administrativo.

82. *Como visto, os valores correspondem ao somatório das três medições realizadas na obra. Ocorre que a terceira medição da obra, de acordo com o registrado no respectivo boletim, somente teria sido realizada em **30/5/2010**, ou seja, em data posterior à de emissão dos documentos que autorizaram o seu pagamento.*

83. Assim sendo, se a medição da obra somente teria sido concluída em 30/5/2010, não seria possível que, com quase um mês de antecedência, o contratante já soubesse o valor exato que viria a ser medido, circunstância que indica que, de fato, o valor das medições foi obtido a partir de conta de chegada, a qual adotou como base o montante que viria a ser disponibilizado pelo FNDE, correspondente a 50% dos recursos conveniados (R$ 660.554,01), acrescido da contrapartida pactuada pelo Município (R$ 13.334,53).

84. No caso, tão logo creditados os recursos na conta específica do convênio, em 1/6/2010, o então mandatário, Manoel José Martins, oficiou à Gerência da instituição financeira solicitando a transferência do montante de R$ 652.324,12 (seiscentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e vinte e quatro reais e doze centavos) para a conta da contratada, o que ocorreu na mesma data. Assim sendo, observa-se que o valor líquido da fatura emitida pela contratada foi, tão logo disponibilizados os recursos, destacado do valor principal e direcionado à pessoa jurídica.

85. Nessa toada, tendo em vista que a ordem de início de serviços foi expedida em 8/3/2010, não seria razoável considerar que em menos de 90 (noventa) dias de execução da obra (8/3-30/5/2010), sem receber pagamento algum, a contratada já teria executado serviços que correspondiam a 45,17% do valor contratado (R$ 673.888,54/R$ 1.498.303,32), ponderando, ainda, sob esse aspecto, que o cronograma físico-financeiro previa a execução do empreendimento em 240 (duzentos e quarenta) dias.

*86. Por fim, em consulta à matrícula da obra junto ao INSS (Matrícula CEI 51.207.27618/79), observou-se que os primeiros pagamentos aos empregados da contratada vinculados ao empreendimento somente foram realizados a partir de **agosto/2010**, ou seja, dois meses após a realização do faturamento das três primeiras medições, demonstrando, portanto, que, por ocasião do pagamento em apreço sequer havia sido iniciada a execução da obra.*

87. Posteriormente, em 9/3/2012, ou seja, decorridos praticamente dois anos das medições anteriores, foi realizada a quarta medição da obra, a qual importou em pagamento de R$ 41.322,31 (quarenta e um mil, trezentos e vinte e dois reais e trinta e um centavos) à contratada, ocorrido na mesma data, sendo, novamente, observados indícios de que o montante pago foi obtido a partir de conta de chegada e não correspondeu a serviços prestados.

*88. Nesse sentido, constatou-se, mais uma vez, que o documento por meio do qual foi autorizado o pagamento foi emitido em data anterior à de medição da obra. No caso, o respectivo boletim aponta que a obra foi medida em **9/3/2012**, ao passo que a Nota de Pagamento 1008, por sua vez, foi emitida em **1/2/2012**, data na qual, a princípio, sequer se tinha conhecimento do valor a pagar, considerando que os serviços dados como executados ainda não haviam sido medidos.*

89. Além disso, chamou a atenção a circunstância de o boletim de medição ter sido subscrito, exclusivamente, por representante da contratada, no caso, Waldir Thomaz (CPF 923.032.188-53), suscitando dúvidas se, de fato, os serviços dados como executados nessa medição foram fiscalizados pela administração municipal.

90. Outrossim, a circunstância de o valor líquido do pagamento (R$ 40.000,00) corresponder a montante "redondo", sem o acréscimo de casas decimais, somente vem a reforçar os indícios de que o valor da medição foi obtido a partir de conta de chegada.

91. Registre-se, por oportuno, que após exame dos extratos bancários disponibilizados pela instituição financeira, identificou-se que o pagamento em questão foi suportado por recursos próprios do Município de Deodápolis.

*92. De forma a corroborar tais aspectos, relatório de supervisão realizada pelo próprio município, por intermédio do responsável pela fiscalização da obra, Alessandro Duarte dos Santos, referente à vistoria realizada em **17/4/2014**, fixa a execução física do empreendimento, o qual se encontrava paralisado à época, em **36,61%**, demonstrando descompasso entre a execução física e a financeira do contrato, tendo em vista que os pagamentos faturados à contratada (R$ 715.210,85) correspondiam a **47,73%** do valor contratado.*

*93. Ou seja, o mesmo agente atestou, no início da execução da obra, a execução de serviços que equivaliam a **45,17%** do valor contratado e, posteriormente, elaborou relatório no qual indica que os serviços executados correspondiam a **36,61%** do montante contratado, vindo a corroborar os indícios que apontam no sentido de que a elaboração dos três primeiros boletins de medição foi feita de forma a se amoldar ao saldo disponível na conta do ajuste à época.*

*94. Posteriormente, em vistoria realizada em **8/9/2014**, por empresa credenciada pelo FNDE, fixou-se a execução física do empreendimento em **27,07%**, demonstrando a total falta de credibilidade nos documentos elaborados por Alessandro Duarte dos Santos.*

*95. Portanto, considerando que em vistoria realizada em **8/9/2014**, por empresa credenciada pelo FNDE, foi constatada a execução física de serviços equivalentes a **27,07%** do contrato, o qual corresponde, em termos financeiros, a R$ 405.590,70 (quatrocentos e cinco mil, quinhentos e noventa reais e setenta centavos), identifica-se ter sido a contratada remunerada a maior em **R$ 309.620,15** (trezentos e nove mil, seiscentos e vinte reais e quinze centavos), montante oriundo da diferença entre a execução física e a financeira do ajuste, equivalente a **47,73%** do valor contratado, a qual corresponde, em termos financeiros, a R$ 715.210,85 (setecentos e quinze mil, duzentos e dez reais e oitenta e cinco centavos).*

*96. Não obstante, tendo em vista que o investimento realizado não trouxe qualquer benefício à comunidade, considerando, sob esse aspecto, não ter sido atingido o objetivo do convênio que financiava o empreendimento, o qual, conforme informado anteriormente (parágrafo 73), teve sua vigência expirada em 25/12/2017, quantifica-se prejuízo de **R$ 715.210,85** (setecentos e quinze mil, duzentos e dez reais e oitenta e cinco centavos) na execução da obra, dos quais **R$ 660.554,01** (seiscentos e sessenta mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e um centavo) correspondem à parcela de recursos federais empregados no objeto.*

97. Como visto, o exame conjunto das contratações levadas a efeito pelos Municípios de Vicentina, Glória de Dourados, Ivinhema e Deodápolis, junto à empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., permite identificar modus operandi assemelhado direcionado a promover o desvio dos recursos transferidos para a execução das obras objeto do PROINFÂNCIA.

98. Com efeito, constatou-se, para todas as obras, concentração de pagamentos no início da execução dos empreendimentos e em datas próximas a dos repasses dos recursos, assim como sucessivas prorrogações dos convênios que os financiavam, de forma a abranger períodos nos quais, em tese, as obras, a julgar pela execução financeira dos contratos firmados, já deveriam estar concluídas, destacando-se as situações a seguir discriminadas:

Tabela 11 - Concentração de pagamentos no início da execução dos contratos

Município	Contrato	Observação
Vicentina	31/2008	Por ocasião das duas primeiras medições do empreendimento, as quais compreendem intervalo de um mês (14/7 a 14/8/2008), foi faturado o montante de R$ 543.401,00, equivalente a **49,42%** do valor contratado.
Glória de Dourados	18/2008	Dois dias após o recebimento da ordem de início de serviços, ocorrido em 28/7/2008, a contratada emitiu fatura no montante de R$ 416.103,54, equivalente a **37,84%** do valor contratado, a qual veio a ser paga em 30/7/2008.
Ivinh	21	Um dia após o repasse dos recursos, ocorrido em 24/3/2009, a contratada emitiu fatura

ema	7/2008	no montante de R$ 425.516,43, correspondente a **38,70%** do valor contratado, a qual veio a ser paga em 26/3/2009.
Deodápolis	12/2010	No dia do repasse dos recursos, ocorrido em 1/6/2010, foi transferido à contratada o valor líquido da fatura por ela emitida no dia anterior (31/5/2010), tendo a administração municipal se valido de conta de chegada para definir o valor das medições referentes a período anterior ao repasse, as quais coincidiram com o valor exato disponível na conta específica do convênio em 1/6/2010.

Fonte: Processos administrativos.

99. *Como **efeito** da concentração de desembolsos observada no início da execução dos empreendimentos, em evidente sinal de descompasso entre a execução física e a financeira das obras, sobrevieram, por parte da contratada, atrasos injustificáveis na finalização dos objetos, em total inobservância aos cronogramas contratuais, acarretando prejuízos sociais à população beneficiária dos investimentos, a qual se viu privada, por período considerável, dos benefícios que os empreendimentos proporcionariam.*

100. Nesse sentido, a tabela a seguir quantifica, em dias, o atraso observado na conclusão das obras, cabendo ressaltar que o prazo de execução efetivo dos serviços foi obtido a partir da data de finalização dos empreendimentos, de acordo com as informações levantadas na fiscalização:

Tabela 12 - Quantificação do atraso na finalização das obras (dias)

Município	Prazo de Execução (Previsto)	Prazo de Execução (Efetivo)	Atraso
Vicentina	270	2.394	2.124
Ivinhema	181	2.602	2.421
Glória de Dourados	240	2.951	2.711
Deodápolis	240	Não concluída	--
MÉDIA	230,33	2.649	**2.418,66**

Fonte: Processos administrativos.

101. *Como visto, os empreendimentos, os quais deveriam ter sido finalizados em prazo médio de oito meses, foram concluídos, em média, com atraso superior a seis anos, sendo que no Município de Deodápolis, após duas contratações, a obra se encontra paralisada, sem previsão de aproveitamento dos serviços realizados, devido ao término da vigência do convênio que financiava a obra.*

*102. Portanto, considerando que as escolas objeto dos convênios (Projeto PROINFÂNCIA Tipo B) possuem capacidade de atendimento para até 224 (duzentos e vinte e quatro) crianças em dois turnos, observa-se que, por mais de seis anos, **896** (oitocentos e noventa e seis) crianças em idade pré-escolar deixaram de ser atendidas nos municípios em questão, impactando negativamente no acesso à educação básica nas referidas localidades, sem desconsiderar a situação de mães que deixam de se integrar ao mercado de trabalho devido à ausência de estabelecimentos escolares nos quais possam matricular seus filhos, ressaltando que a população do Município de Deodápolis ainda se ressente de oferta adequada de vagas para a educação pública infantil.*

103. Registre-se que, nos Municípios de Deodápolis e Ivinhema, após longo período de paralisação dos empreendimentos, os contratos firmados com a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. vieram a ser rescindidos, respectivamente, em 30/9/2013 e 21/10/2014.

104. Ambos os municípios promoveram, em 2015, novos procedimentos licitatórios com vistas à conclusão dos empreendimentos, adjudicados às empresas Lanel Construções Ltda. EPP (Deodápolis) e Construtora Premyer Ltda. EPP (Ivinhema). No entanto, somente o Município de Ivinhema logrou êxito em concluir a obra, o que somente veio a ocorrer em janeiro/2016, conforme constatado em vistoria realizada em setembro/2017.

105. Por sua vez, o contrato firmado entre o Município de Deodápolis e a empresa Lanel Construções Ltda. EPP foi executado apenas parcialmente devido a restrições orçamentárias

experimentadas pela municipalidade que não lhe permitiram adimplir as obrigações pactuadas com a contratada, ocasionando nova paralisação do empreendimento.

106. De seu turno, nos Municípios de Glória de Dourados e Vicentina observaram-se situações similares no tocante à execução dos empreendimentos. Em ambos os municípios, constatou-se que, em ***julho*** *e* ***agosto/2011****, respectivamente, as obras deveriam se encontrar finalizadas, devido ao alto grau de execução financeira dos respectivos contratos. No caso, em julho/2011 já haviam sido faturados serviços equivalente a 98,67% do valor contratado em Glória de Dourados, sendo que, no Município de Vicentina, os serviços foram integralmente faturados em agosto/2011.*

107. Não obstante, verificou-se que as obras somente vieram a ser concluídas em ***janeiro/2015*** *(Vicentina) e* ***agosto/2016*** *(Glória de Dourados), demonstrando, portanto, que os contratos foram integralmente faturados sem que seus respectivos objetos estivessem concluídos, corroborando os indícios de que parte dos pagamentos, especialmente os efetuados no início da execução contratual, não guardou correspondência com serviços prestados.*

108. Inclusive, em ambos os municípios se constataram situações semelhantes com relação a aditivos de valor formalizados no decorrer da execução dos contratos. No caso, observou-se que os valores acrescidos aos ajustes por ocasião dos aditamentos guardavam relação de equivalência com as medições iniciais das obras, como se os recursos que "saíram" dos contratos no início da execução dos empreendimentos estivessem retornando por intermédio dos aditivos em questão, o que corrobora a hipótese de os pagamentos iniciais não terem guardado correspondência a serviços prestados. Confira-se:

Tabela 13 - Comparativo 1ª medição x aditivos Contratos 31/2008 e 18/2008

Município	Contrato	Valor 1ª Medição (R$)	Valor Aditivo (R$)
Vicentina	31/2008	254.005,77	260.357,83
Glória de Dourados	18/2008	416.103,54	400.351,04

Fonte: Processos administrativos.

109. Outrossim, a partir de relatórios de fiscalização disponibilizados pelo FNDE, os quais dispunham de informações acerca da execução física dos empreendimentos, foi possível identificar, para todas as contratações, que parcela considerável dos pagamentos efetuados a favor da contratada remunerou serviços que não guardou correspondência com serviços prestados à época, ocasionando, dessa forma, prejuízo ao erário:

Tabela 14 - Prejuízos financeiros decorrentes de pagamentos sem correspondência com serviços prestados

Município	Contrato	Execução Física		Execução Financeira		Prejuízo (R$)
			R$		R$	
Vicentina	31/2008	7,63	647.677,14	00	1.359.809,24	712.132,10
Ivinhema	217/2008	8,46	422.849,01	4,27	706.635,11	283.786,10
Glória de Dourados	18/2008	2,83	739.741,45	00	1.177.369,81	437.628,36
Deodápolis	12/2010	7,07	405.590,70	7,73	715.210,85	309.620,15
TOTAL (R$)						**1.743.166,71**

Fonte: Processos administrativos.

110. *Convém ressaltar que a circunstância de as obras terem sido concluídas, excetuando-se a contratada pelo Município de Deodápolis, não elide a aplicação irregular dos recursos repassados aos municípios convenentes. Com efeito, é pacífico o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas no sentido de ser inerente ao regime de prestação de contas previsto no art. 70, parágrafo*

único, da Constituição Federal, o dever de o responsável, a quem foi confiada a gestão dos recursos repassados, demonstrar o nexo causal entre os recursos por ele geridos e o objeto executado, de forma que a mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. Nesse sentido, entre outras decisões: Acórdãos 997/2015 e 2.864/2013, do Plenário, 5.170/2015 e 1.395/2015, da 1ª Câmara, e 9.544/2017 e 9.580/2015, da 2ª Câmara.

111. No caso concreto, não há como sustentar eventual nexo de causalidade entre as despesas incorridas e os objetos executados, posto que o decurso de diversos anos entre tais eventos rompe o necessário liame de causalidade que permeia o dever constitucional de prestar contas. Com efeito, os pagamentos realizados entre o início da execução das obras e o faturamento integral dos serviços contratados não tiveram por fundamento uma contraprestação financeira por serviços prestados, posto que os serviços que lhes deram ensejo ainda não haviam sido integralmente executados.

112. Ademais, a execução posterior do objeto, quando muito, afastaria eventual responsabilidade solidária da empresa contratada para a execução da obra, mas não excluiria a responsabilidade dos gestores públicos pela irregular aplicação dos recursos, os quais, em última análise, foram objeto de ***desvio****, não se tratando, portanto, de mera antecipação de pagamento.*

113. Como principal ***causa*** *para a situação encontrada e os prejuízos dela decorrentes, destaca-se a ação concertada entre os agentes políticos responsáveis pela gestão dos recursos, no caso, os mandatários em exercício à época dos fatos, os agentes públicos responsáveis pela fiscalização dos empreendimentos e os representantes da contratada, os quais, agindo em conjunto e com unidade de desígnios, elaboraram boletins de medição fraudulentos que retrataram a execução de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados [muitos sequer haviam sido iniciados], propiciando à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados.*

114. Nessas condições, configurada a ocorrência de dano ao erário decorrente de desvio dos recursos públicos empregados na execução das obras contratadas, propõe-se a conversão do presente processo em tomada de contas especial, a fim de promover a citação dos agentes identificados como responsáveis, de acordo com detalhamento na matriz de responsabilização anexa a este relatório, cabendo registrar que os débitos, para fins de citação, serão quantificados de acordo com a proporcionalidade de recursos federais presentes nos convênios que financiaram os empreendimentos, conforme memória de cálculo anexa ao relatório (Anexos II e IV).

Concessão de reajustes irregulares na execução dos contratos firmados pelos Municípios de Vicentina (R$ 247 mil) e Glória de Dourados (322 mil), utilizando-se de parecer jurídico de responsabilidade de profissional vinculado à empresa contratada (Município de Vicentina)

115. *A concessão de reajustes irregulares no âmbito da execução dos contratos formalizados pelos Municípios de Vicentina e Glória de Dourados com a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. acarretou prejuízo financeiro de mais de R$ 500 mil.*

116. No caso, constatou-se que os aditamentos que subsidiaram os reajustes contratuais foram realizados sem amparo legal, com a agravante de o Município de Vicentina ter se valido de profissional da área jurídica vinculado à empresa contratada, por intermédio de parecer jurídico formalizado com vistas a dar ares de legalidade ao reajuste pleiteado, propiciando à contratada auferir remuneração indevida, de acordo com detalhamento a seguir.

117. No âmbito do Município de Vicentina, por intermédio da celebração do 7° Termo Aditivo ao Contrato 31/2008, formalizado em 20/5/2011, acresceu-se ao ajuste a importância de R$ 247.629,37 (duzentos e quarenta e sete mil, seiscentos e vinte e nove reais e trinta e sete centavos). O aditamento foi fundado em solicitação da contratada datada de 4/5/2011, mediante a qual se alegava a necessidade de revisão contratual com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual. Buscou-se, na prática, de acordo com a planilha que fundamentou o aditivo, a atualização dos custos unitários contratados para a data-base de dezembro/2010.

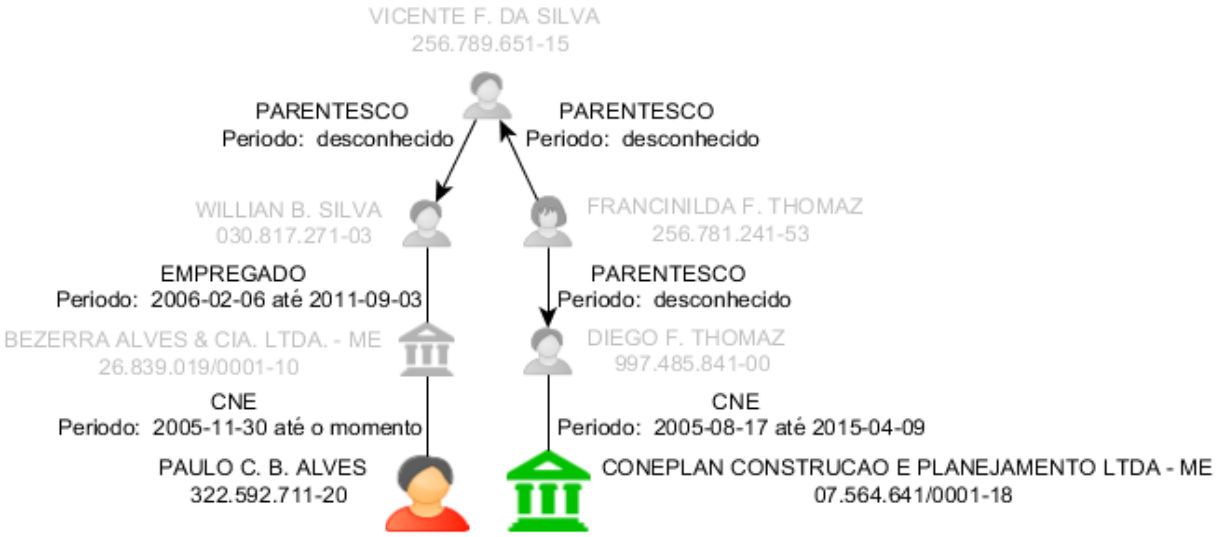
118. A formalização do aditamento foi precedida de parecer jurídico, datado de 13/5/2011, proferido por profissional estranho aos quadros do município, no caso, Paulo César Bezerra Alves (CPF 322.592.711-20), mediante o qual se opinou pela legalidade do procedimento.

119. Inicialmente, chamou a atenção a circunstância de o município ter se valido de profissional da iniciativa privada para avaliar a legalidade do aditivo pretendido pela contratada, quando dispunha de profissional jurídico com vínculo efetivo com a Administração, no caso, Graciele Cristina Pivetta (CPF 882.133.401-59), admitida em 1/1/2006 no quadro funcional do Município de Vicentina, na função de advogada, a qual, aliás, já havia atuado anteriormente no procedimento licitatório, como se observa em parecer datado de 7/7/2008, mediante o qual se manifestou pela possibilidade de homologação do resultado do certame.

120. Ademais, verificou-se que o profissional contratado para o ato em análise já havia sido consultado pela administração municipal para avaliar a legalidade do instrumento convocatório da Tomada de Preços 5/2008, opinando pela compatibilidade entre o referido documento e a Lei 8.666/93, o qual impôs requisito de habilitação de caráter restritivo, materializado na exigência de vistoria ao local da obra, a qual, conforme se verá adiante, contribuiu para afastar potenciais licitantes sediados em localidades distantes das quais seriam prestados os serviços, favorecendo a participação de licitantes sediados na localidade ou região na qual seria executado o contrato, como de fato ocorrido (v. parágrafo 145/156).

121. Com vistas a identificar eventuais vínculos entre o referido profissional e a empresa contratada, valeu-se de mecanismo de busca, o qual retornou a presente representação gráfica:

Figura 6 - Vínculo Coneplan Construção e Planejamento Ltda. x Paulo César Bezerra Alves



Fonte: Elaboração própria, a partir de pesquisa em sistemas de busca de vínculos (evidências juntadas à Peça 120).

122. *No caso, constatou-se que Willian Basílio Silva (CPF 030.817.271-03), primo de Diego Freire Thomaz (CPF 997.485.841-00), sócio-administrador da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. à época, era empregado da pessoa jurídica Bezerra Alves & Cia. Ltda. ME (CNPJ 26.839.019/0001-10), administrada por Paulo César Bezerra Alves, em conjunto com seu irmão, Renato César Bezerra Alves (CPF 357.075.691-20).*

123. Além disso, verificou-se que a empresa Bezerra Alves & Cia. Ltda. ME ("Escritório Conde"), presta serviços contábeis à Coneplan Construção e Planejamento Ltda., conforme constatado na Base CNPJ e no balanço patrimonial da empresa apresentado entre os documentos de habilitação no certame levado a efeito pelo Município de Vicentina, subscrito por Renato César Bezerra Alves, irmão de Paulo César Bezerra Alves. Inclusive, observou-se que o próprio ato de constituição da pessoa jurídica foi subscrito pelos irmãos Bezerra Alves, na qualidade de testemunhas.

124. Ou seja, na prática, a Administração do Município de Vicentina se valeu de advogado vinculado à contratada para avaliar a legalidade do reajuste por ela pleiteado, circunstância que indica a possibilidade de estar-se diante de "parecer sob encomenda".

125. Com relação à legalidade do aditivo em epígrafe, cumpre observar que o reajuste objetiva compensar os efeitos da desvalorização da moeda nos custos de produção ou dos insumos utilizados, reposicionando os valores reais originais pactuados. Como se relaciona a fatores previstos antecipadamente, os critérios pelos quais aplicar-se-á o reajuste devem ser definidos no edital da licitação e no respectivo instrumento contratual. Nesse sentido, os seguintes dispositivos da Lei 8.666/93:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: (...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

126. De forma complementar aos dispositivos acima reproduzidos, as Leis 9.069/95 e 10.192/01, as quais disciplinaram o Sistema Monetário Nacional a partir da implantação do Plano Real, taxam como sendo "nula de pleno direito" qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária em periodicidade inferior a um ano:

Art. 28. Nos contratos celebrados ou convertidos em REAL com cláusula de correção monetária por índices de preço ou por índice que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados, a periodicidade de aplicação dessas cláusulas será anual.

§ 1º É nula de pleno direito e não surtirá nenhum efeito cláusula de correção monetária cuja periodicidade seja inferior a um ano. (Lei 9.069/95)

Art. 2° É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1° É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

§ 2° Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.

§ 3° Ressalvado o disposto no § 7° do art. 28 da Lei n° 9.069, de 29 de junho de 1995, e no parágrafo seguinte, são nulos de pleno direito quaisquer expedientes que, na apuração do índice de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste de periodicidade inferior à anual. (...)

Art. 3° Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1° A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir. (Lei 10.192/01)

127. *Portanto, conjugando os dispositivos legais anteriormente reproduzidos, têm-se que a concessão de reajuste contratual deve estar vinculada a índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos e deve ter por*

marco inicial a data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que se referir, não podendo ser concedida com periodicidade inferior a um ano.

128. Aplicando-se tais preceitos ao caso concreto, constata-se, de plano, a ilegalidade do reajuste concedido à contratada.

129. Nesse sentido, o primeiro aspecto a ser destacado consiste na inexistência, tanto no edital da licitação como no respectivo instrumento contratual, de critério de reajuste de preços, devido, presume-se, à circunstância de a vigência do contrato ter sido estipulada por prazo inferior a um ano, no caso, nove meses, de acordo com a cláusula segunda do Contrato 31/2008.

130. Nessas condições, considerando que a obra deveria ter sido concluída no prazo de nove meses, eventual reajuste estaria submetido, de início, à comprovação de não ter a contratada dado causa à mora, posto que, de outra forma, estar-se-ia subvertendo o provérbio jurídico segundo o qual "a ninguém é dado beneficiar-se de sua própria torpeza".

131. Superada tal etapa, a qual, frise-se, sequer foi objeto de apuração pelo Município de Vicentina, e considerando-se a hipótese de ser devido o reajuste pleiteado – o que se admite meramente a título argumentativo – deveria ter sido incluída, por meio de aditamento ao contrato, cláusula de reajuste com a indicação do índice aplicável, o qual somente poderia vir a incidir a partir de um ano da data-base do contrato, no caso, 1/7/2008, data de apresentação da proposta.

132. Não obstante, constatou-se que o procedimento adotado pela municipalidade, de acordo com a solicitação da contratada, consistiu em atualizar os custos unitários dos serviços para a data-base de dezembro/2010, adotando como referência os custos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). Ou seja, ao invés de proceder ao reajuste contratual valendo-se de variação de índice de preços, tal qual imposto pelos dispositivos legais anteriormente discriminados, adotaram-se novos custos para os serviços contratados, como se se tratasse de uma nova contratação e não de reajuste em contrato que já vigia há quase três anos, por ocasião da formalização do aditamento em exame.

133. Como se não fosse o suficiente, constatou-se que o "reajuste" incidiu sobre a integralidade dos serviços contratados, inclusive sobre aqueles já medidos e pagos, e não somente em serviços pendentes de execução. Ou seja, na prática, conferiu-se efeito retroativo à atualização dos preços contratuais, a qual incidiu, inclusive, sobre serviços faturados em período inferior a um ano da data-base do contrato, subvertendo a regra de periodicidade anual do reajuste (art. 28, da Lei 9.069/95, c/c arts. 2° e 3°, da Lei 10.192/01).

134. Portanto, conclui-se que o 7° Termo Aditivo ao Contrato 31/2008 padece de nulidade absoluta, tendo sido celebrado ao arrepio do arcabouço legal que disciplina a aplicação de reajuste a contratos administrativos, assim como que o parecer que lhe forneceu sustentação jurídica, de fato, amolda-se ao conceito de "parecer sob encomenda", posto não ter tido a preocupação de analisar a juridicidade do ato, mas tão somente buscado normas e interpretações que o justificassem, ainda que juridicamente irregular ou moral e eticamente ilegítimo, considerando, ainda, sob esse aspecto, a vinculação entre o profissional que o elaborou e a pessoa jurídica que dele se beneficiou.

135. Isto posto, foram pagos à contratada, sem amparo legal, o montante de R$ 247.629,37 (duzentos e quarenta e sete mil, seiscentos e vinte e nove reais e trinta e sete centavos), entre agosto/2011 e fevereiro/2015, decorrentes da execução financeira do 7° Termo Aditivo ao Contrato 31/2008 (15ª a 20ª medição).

136. Por sua vez, no Município de Glória de Dourados, por intermédio de aditamento formalizado em 23/7/2009 (1° Termo Aditivo), foi acrescido ao valor do Contrato 18/2008 o montante de R$ 400.351,04 (quatrocentos mil, trezentos e cinquenta e um reais e quatro centavos), dos quais R$ 322.578,84 (trezentos e vinte e dois mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos) corresponderam a reajuste de preços, o qual teve por objetivo a atualização dos custos unitários contratados para a data-base de abril/2009, e R$ 77.772,20 (setenta e sete mil, setecentos e setenta e dois reais e vinte centavos) corresponderam a serviços de urbanização não previstos no projeto da obra.

137. O aditivo foi fundamentado em duas solicitações da contratada, datadas de 30/6/2009. Em uma se alegava a "... necessidade de inclusão de serviços, que julgamos imprescindíveis para a conclusão da obra, conforme Justificativa Técnica em anexo ..." e, na outra, a necessidade de revisão contratual dos preços dos serviços contratados com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual.

138. O pleito obteve parecer favorável do servidor Paulo Carlos Silva Junior, responsável pela fiscalização do empreendimento, dando ensejo à formalização do aditamento, nos termos pretendidos pela contratada. Registre-se que a manifestação do servidor se encontra datada de 18/8/2009, ou seja, praticamente um mês após a data de formalização do aditamento (23/7/2009).

139. Aplicam-se ao caso concreto todas as considerações relativas ao reajuste concedido no âmbito da contratação firmada pelo Município de Vicentina. Com efeito, observou-se, mais uma vez, a inexistência de critério de reajuste de preços no instrumento contratual, o qual foi concedido a partir da adoção de novos custos para os serviços contratados, os quais incidiram de forma retroativa a serviços medidos e pagos em período inferior a um ano da data-base do contrato, subvertendo a regra de periodicidade anual do reajuste.

*140. Como **efeito** decorrente dos aditamentos em questão observou-se que, somente a título de reajuste contratual, foram pagos à contratada, pelos Municípios de Vicentina e Glória de Dourados, sem amparo legal, respectivamente, **R$ 247.629,37** (duzentos e quarenta e sete mil, seiscentos e vinte e nove reais e trinta e sete centavos) e **R$ 322.578,84** (trezentos e vinte e dois mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos).*

*141. Como principal **causa** para a situação encontrada e os prejuízos dela decorrentes, identificou-se a ação concertada entre os agentes políticos responsáveis pela gestão dos recursos, no caso, os mandatários em exercício à época dos fatos, os agentes que, por intermédio de pareceres técnicos e/ou jurídicos, subsidiaram a formalização dos aditamentos, e os representantes da empresa contratada, os quais, agindo em conjunto e com unidade de desígnios, concorreram para a formalização de aditamentos que tiveram por objetivo propiciar à contratada auferir remuneração indevida.*

142. Todavia, convém salientar que após exame dos extratos bancários das contas que suportaram os pagamentos decorrentes dos reajustes, conforme detalhamento nos Anexos V (parágrafos 70/72) e VII (parágrafos 18/25) deste relatório, identificou-se que as despesas foram financiadas, em ambos os casos, exclusivamente por recursos oriundos dos Tesouros Municipais de Vicentina e Glória de Dourados, circunstância que afasta a competência desta Corte de Contas para adotar providências com vistas à responsabilização dos agentes envolvidos e o ressarcimento das importâncias desviadas.

143. Nessas condições, não dispondo de competência para a adoção das indigitadas medidas, cabe, tão somente, a teor da antiga, porém vigente, Súmula 70 deste Tribunal, dar conhecimento à autoridade competente para a adoção das medidas que se mostrarem cabíveis:

Ao exercer a auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das Unidades Administrativas, inclusive inspeção "in loco", pode o Tribunal de Contas da União dar também conhecimento à autoridade competente das irregularidades cuja apreciação não seja da sua competência.

144. Sob esse aspecto, impõe-se dar conhecimento de tais fatos ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul.

Direcionamento das licitações para a contratação de obras de construção de escolas de ensino infantil à empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., mediante exigência de vistoria aos locais dos serviços

145. *A imposição de requisitos de habilitação de caráter restritivo nos editais das licitações realizadas pelos Municípios de Vicentina, Glória de Dourados, Ivinhema e Deodápolis para a contratação de obras destinadas à construção de escolas de ensino infantil, financiadas por recursos oriundos do PROINFÂNCIA, repassados entre 2008 e 2010, acarretou o direcionamento dos certames à empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., contrariando o 3°, § 1°, inc. I, da Lei*

8.666/93, o que levou à perda de competitividade das licitações, impactando na vantajosidade das contratações.

146. Observou-se, em relação aos quatro procedimentos licitatórios realizados para a contratação dos objetos conveniados, a exigência, na fase de habilitação, de visita técnica aos locais dos serviços, sendo que, nos Municípios de Ivinhema e Deodápolis, a vistoria deveria, necessariamente, ser realizada pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes.

147. Em vista do disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93, a jurisprudência deste Tribunal sinaliza que a vistoria ao local da obra somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. Nesse sentido:

As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração. Essa é a melhor interpretação do art. 30, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos. Tais visitas devem ser facultadas aos participantes do certame, pois têm por objetivo servir de subsídio à elaboração da proposta de preços e dirimir eventuais dúvidas acerca dos projetos e demais elementos que compõem o edital. Deixando de permitir o acesso dos licitantes ao local da obra, estará a Administração se expondo a pleitos futuros dos contratados, durante a execução de uma obra ou da prestação de um serviço, a respeito da insuficiência de informações nos projetos. (Acórdão 2.672/2016 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler)

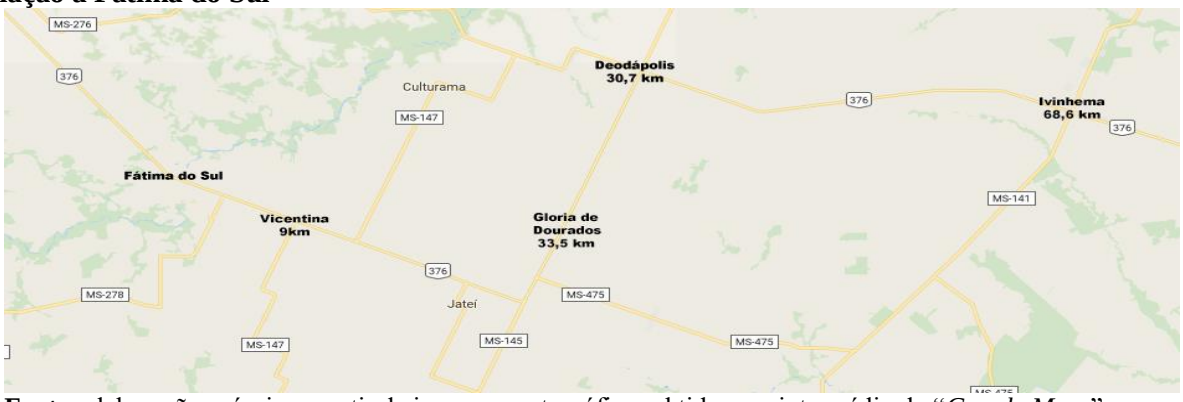
148. *Na mesma linha, citam-se, entre outras, as seguintes decisões: Acórdãos 866/2017, 212/2017, 2.672/2016, 2.126/2016, 1.447/2015, 372/2015, 234/2015, 2.826/2014 e 1.955/2014, do Plenário.*

149. Outrossim, no que se refere à obrigatoriedade de que a vistoria fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, exigência observada nos certames promovidos pelos Municípios de Ivinhema e Deodápolis, ressalta-se o entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário).

150. No caso concreto, além de não ter sido justificada nos autos dos processos administrativos a necessidade de realização de vistoria aos locais das obras, não foi prevista a possibilidade de substituição do atestado de visita, exigido a título de qualificação técnica, por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto.

151. Nesse sentido, a exigência indiscriminada de vistoria por parte da Administração Pública pode vir a prejudicar a competitividade da licitação, afastando potenciais licitantes sediados em localidades distantes das quais serão prestados os serviços, os quais terão que incorrer em custos prévios à realização do certame para viabilizar suas participações, devido à necessidade de deslocamento ao local da obra e, em sentido contrário, favorecer a participação de licitantes sediados na localidade ou região na qual será executado o contrato, como é o caso da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., sediada no Município de Fátima do Sul, cuja distância para os demais municípios é a seguir apresentada:

Figura 7 - Distância entre os Municípios de Vicentina, Deodápolis, Glória de Dourados e Ivinhema em relação à Fátima do Sul



Fonte: elaboração própria, a partir de imagens cartográficas obtidas por intermédio do "*Google Maps*".

152. *O direcionamento do processo licitatório, mediante exigência de vistoria aos locais dos serviços, sem que fossem observadas as balizadas fixadas na jurisprudência deste Tribunal que legitimam a restrição em epígrafe, contraria os princípios administrativos insculpidos no art. 37, caput, da CF/1988, especialmente o da legalidade, materializado no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, o qual veda aos agentes públicos "... admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo (...) e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato" (destaque acrescido).*

*153. Como **efeito** do direcionamento dos certames, constatou-se que as licitações foram desprovidas de competitividade, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa, considerado, sob esse aspecto, a participação isolada da empresa adjudicatária, fato reforçado pela ínfima diferença entre os valores disponíveis para as contratações, obtidos a partir dos orçamentos elaborados pelos municípios licitantes, e os constantes das propostas apresentadas pela pessoa jurídica, a qual antevia a ausência de demais concorrentes nos procedimentos licitatórios:*

Tabela 15 - Comparativo entre os valores dos orçamentos das licitações e as propostas apresentadas pela empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda.

Município	Licitação	Valor Orçamento (R$)	Valor Proposta (R$)
Vicentina	Tomada de Preços 5/2008	1.099.979,58	1.099.451,41
Ivinhema	Tomada de Preços 23/2008	1.100.200,24	1.099.451,41
Glória de Dourados	Tomada de Preços 8/2008	1.099.900,00	1.099.597,61
Deodápolis	Tomada de Preços 1/2010	1.498.689,03	1.498.303,32

Fonte: Processos administrativos.

154. *Observa-se, inclusive, que a pessoa jurídica ofereceu propostas de idêntico valor nos certames promovidos pelos Municípios de Vicentina e Ivinhema, circunstância que demonstra que as licitações em epígrafe não se trataram de certames competitivos, mas sim previamente direcionados à contratação da referida empresa.*

*155. Atribui-se como principal **causa** para o direcionamento das contratações, conforme evidenciado no tratamento do presente achado, a imposição, na fase de habilitação, de exigência de vistoria ao local das obras, o que levou à participação isolada de pessoa jurídica sediada na região na qual seriam executados os serviços, impactando na vantajosidade das propostas.*

156. Nessas condições, configurada a prática de atos com grave infração à Lei 8.666/93, propõe-se que os agentes responsáveis pela aprovação das minutas dos instrumentos convocatórios,

assim como pela homologação do resultado dos certames, sejam ouvidos em ***audiência****, consoante detalhamento na matriz de responsabilização anexa a este relatório (Anexo II).*

Identificação de vínculos de natureza político-partidária entre os administradores da pessoa jurídica contratada para a execução das obras e os gestores responsáveis pela aplicação dos recursos

157. Constatou-se, mediante consultas a bancos de dados disponíveis, a existência de vínculos de natureza político-partidária entre os administradores da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. e os então mandatários dos Municípios de Vicentina, Glória de Dourados e Deodápolis, circunstância que demonstra que as situações descritas neste relatório não se trataram de fatos isolados, mas sim de articulado esquema de desvio de recursos públicos destinado a possível financiamento de grupo político.

158. A empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. foi constituída em 17/8/2005 no Município de Fátima do Sul, por Diego Freire Thomaz e Werner Muller Ciríaco (CPF 005.056.631-80), os quais, em 9/4/2015 se retiraram do quadro societário, sendo substituídos por seus genitores, respectivamente, Waldir Thomaz (CPF 923.032.188-53) e Nelson Anísio Ciríaco Filho (CPF 959.610.898-00).

159. Entretanto, desde 9/9/2005 Nelson Anísio Ciríaco Filho e Waldir Thomaz administravam de fato a referida sociedade, a eles tendo sido outorgada procuração com amplos poderes de gerenciamento pelos sócios constituintes da pessoa jurídica, circunstância que, aliada aos atos efetivamente praticados no decorrer da execução dos contratos firmados com os municípios auditados, de responsabilidade de seus genitores, indicam, portanto, que ocupavam papel figurativo na administração da empresa ("laranjas").

160. Observou-se, em matéria publicada na internet em 14/8/2015, informação no sentido de que a referida pessoa jurídica teria encerrado suas atividades. A reportagem noticia ainda o desabamento de telhado de escola de ensino infantil no Município de Fátima do Sul, edificada pela empresa em questão, devido, possivelmente, à utilização de materiais de baixa qualidade e à adoção de técnicas inadequadas de construção (http://www.meninanews.com.br/noticia/138/telhado-cede-e-expoe-fragilidade-de-obras-realizada-por-ex-prefeita-de-fatima-do-sul):

No início deste mês, o forro de uma das salas de aula da Escola Municipal São Francisco, extensão do CAIC em Fátima do Sul quase desabou, só não colocando em risco a integridade física dos alunos por ter ocorrido fora do horário de aulas.

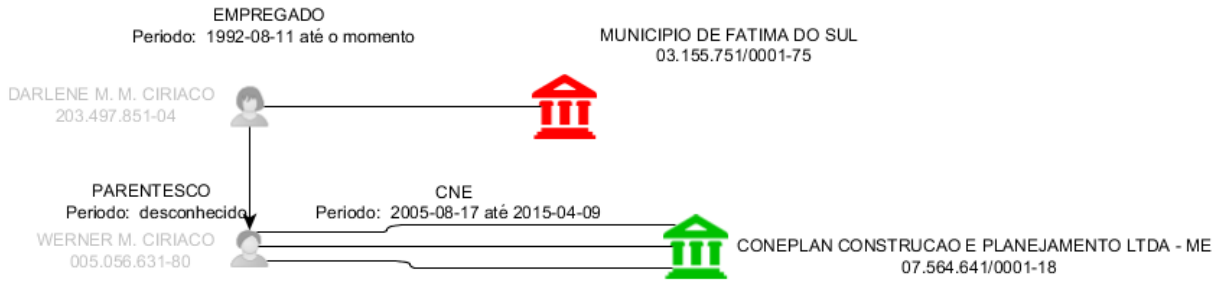
Após prévia vistoria realizada no local, profissionais do ramo da construção civil relataram que a possível causa de o telhado ter cedido, foi à utilização de materiais de baixa qualidade e a adoção de técnicas inadequadas de construção.

A sala de aula em questão havia sido construída no ano de 2011, durante a gestão da ex-prefeita "Ilda Machado", pela construtora Coneplan construção e Planejamento Ltda, cujos proprietários são grandes aliados políticos e fortes defensores do clã Machado.

Apesar de ainda não ter expirado o prazo de garantia da obra, que é de 05 anos, o custo da reforma deverá ser suportado, em um primeiro momento, pelos cofres da Prefeitura, eis que a construtora Coneplan, após a devastadora derrota do candidato a vice-governador, Londres Machado, decidiu encerrar suas atividades. (...)

161. *Com relação a eventuais vínculos entre a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. e a administração do Município de Fátima do Sul, mecanismo de busca de vínculos apresentou o seguinte resultado:*

Figura 8 - Vínculo Coneplan Construção e Planejamento Ltda. x Município de Fátima do Sul



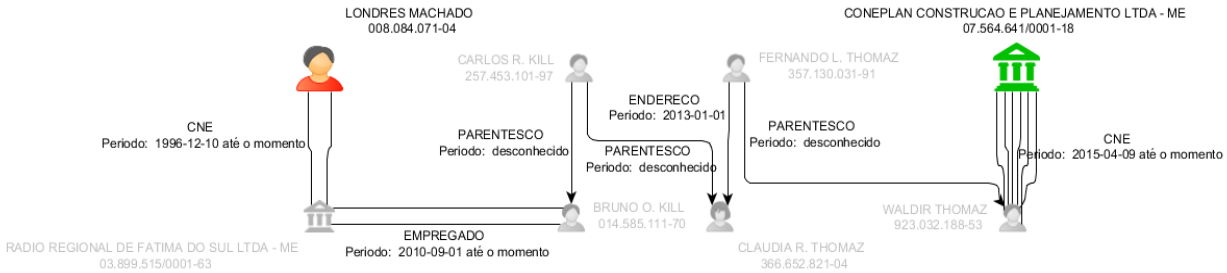
Fonte: Elaboração própria, a partir de pesquisa em sistemas de busca de vínculos (evidências juntadas à Peça 121).

162. *No caso, Darlene Maria Muller Ciríaco (CPF 203.497.851-04), mãe de Werner Muller Ciríaco, que integrou o quadro societário da Coneplan Construção e Planejamento Ltda. de 17/8/2005 a 9/4/2015, e cônjuge de Nelson Anísio Ciríaco Filho, atual sócio da referida pessoa jurídica (desde 9/4/2015), possui vínculo com o Município de Fátima do Sul (engenheiro civil) desde 11/8/1992, tendo sido a responsável pela fiscalização de empreendimento contratado no âmbito deste município com a empresa Construfatima Construtora Ltda. (CNPJ 08.819.516/0001-74), financiado por recursos oriundos do PROINFÂNCIA, repassados por intermédio do Convênio 703.303/2010, firmado com o FNDE, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil.*

163. Observou-se que a obra foi contratada na gestão de Ilda Salgado Machado (CPF 559.007.201-87), mencionada na reportagem citada anteriormente e que, por ocasião de sua contratação, ocorrida em 27/6/2011, ***Alessandro Duarte dos Santos****, o qual, por sua vez, atuou na fiscalização dos empreendimentos contratados pelos Municípios de Vicentina e Deodápolis com a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., constava como empregado da Construfatima Construtora Ltda. (1/12/2010 a 1/11/2011).*

164. Outrossim, buscou-se identificar eventual vínculo entre a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. e o parlamentar Londres Machado (CPF 008.084.071-04), Deputado Estadual por Mato Grosso do Sul de 1971 a 2015 e cônjuge de Ilda Salgado Machado, tal como noticiado na reportagem, tendo-se obtido o seguinte resultado:

Figura 9 - Vínculo Coneplan Construção e Planejamento Ltda. x Dep. Estadual Londres Machado



Fonte: Elaboração própria, a partir de pesquisa em sistemas de busca de vínculos (evidências juntadas à Peça 122).

165. *No caso, identificou-se que Bruno Odilo Kill (CPF 014.585.111-70), sobrinho de Cláudia Regina Thomaz (CPF 366.652.821-04), possivelmente cunhada de Waldir Thomaz, responsável técnico e sócio da Coneplan Construção e Planejamento Ltda., foi empregado da Rádio Regional de Fátima do Sul Ltda. ME (CNPJ 03.899.515/0001-63), controlada pela Família Machado, sendo atualmente Ilda Salgado Machado detentora de 90% do capital social e Londres Machado, por sua vez, de 10%.*

166. Corrobora a existência de possível vínculo entre a Família Machado e a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. a circunstância de parte de seus sócios serem filiados ao Partido da República – PR, no caso, Waldir Thomaz e seu filho, Diego Freire Thomaz, ao qual também são filiados Londres Machado e Ilda Salgado Machado. Inclusive, constatou-se que Darlene Maria Muller

Ciríaco, servidora do Município de Fátima do Sul e cônjuge de Nelson Anísio Ciríaco Filho, sócio da referida pessoa jurídica, é filiada ao mesmo grupo político desde 24/8/2003.

167. Registre-se que Waldir Thomaz ocupou a Presidência do Diretório Regional do Partido da República em Fátima do Sul (CNPJ 03.928.465/0001-03) de 12/9/2005 a 10/5/2012. Ademais, observou-se que a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. foi constituída (17/8/2005) em período concomitante ao início da gestão de Waldir Thomaz como Presidente da referida agremiação política.

168. Além disso, chama a atenção a quantidade de agentes públicos e privados vinculados à referida legenda e que se encontram relacionados, de forma direta ou indireta, a contratações que envolvem a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda.

*169. Nesse sentido, constatou-se, no Município de **Glória de Dourados**, que a obra objeto do Convênio 710.173/2008 foi contratada na gestão de **Vera Regina Dalcin Baur** (2005-2008), filiada ao Partido da República desde 23/7/2003, assim como que outros agentes públicos, filiados ao mesmo grupo político, no caso, **Nelson Correia Mendes** (CPF 230.346.961-91) e **Edio Santos Valentim** (CPF 249.599.951-49), atestaram documentos fiscais emitidos pela Coneplan Construção e Planejamento Ltda. no decorrer da execução do Contrato 18/2008, firmado com a municipalidade.*

*170. Por sua vez, no Município de **Vicentina**, ainda que **Marcos Benedetti Hermenegildo**, atual Chefe do Executivo municipal (2017-2020) e mandatário à época da contratação da obra objeto do Convênio 710.111/2008 (2005-2012), seja filiado à agremiação política distinta (PMDB), constatou-se que a candidatura do referido agente político, por ocasião do pleito municipal de 2016, se deu por intermédio de coligação partidária entre seis agremiações políticas (**PMDB**, **PR**, PROS, PSL, PV e PTB), na composição da legenda "Vicentina em Boas Mãos", demonstrando, portanto, a existência de vínculos com o Partido da República.*

*171. Ademais, observou-se que **Elenildo dos Santos Barbosa** (CPF 796.054.001-20), filiado ao Partido da República desde 14/9/2003 e Vereador do Município de Vicentina entre 2009 e 2012, atestou parte dos documentos fiscais emitidos pela contratada.*

*172. Outrossim, conforme exposto anteriormente, a municipalidade se valeu do advogado **Paulo César Bezerra Alves** para a celebração do 7° Termo Aditivo ao Contrato 31/2008, o qual acresceu, sem amparo legal, a importância de R$ 247.629,37 (duzentos e quarenta e sete mil, seiscentos e vinte e nove reais e trinta e sete centavos) ao ajuste, a título de reajuste contratual. No caso, observou-se que o referido profissional, além de, à época, não possuir vínculo funcional com o Município de Vicentina, é filiado ao Partido da República desde 11/4/2002, encontrando-se, inclusive, cadastrado como contador do Diretório Regional do Partido em Fátima do Sul, de acordo com a Base CNPJ, além de integrar o quadro societário da pessoa jurídica Bezerra Alves & Cia. Ltda., a qual, por sua vez, presta serviços contábeis à Coneplan Construção e Planejamento Ltda.*

173. Inclusive, identificou-se que o referido profissional, entre 2005 e 2012, ocupou cargo em comissão no Município de Fátima do Sul ("Dirigente do Serviço Público Municipal"), sendo novamente admitido em janeiro/2017, na função de advogado, períodos que coincidem com o início da gestão de Ilda Salgado Machado à frente do Executivo municipal (2005-2012 e 2017-2020), filiada ao Partido da República desde 26/9/2001. Outrossim, verificou-se vínculo de representação processual entre o advogado e a gestora em questão no âmbito do TC 003.635/2012-0 (Relatório de Auditoria).

174. A propósito, constatou-se que, desde 2/1/2013, Paulo César Bezerra Alves ocupa cargo em comissão no Município de Vicentina ("Assistente Administrativo").

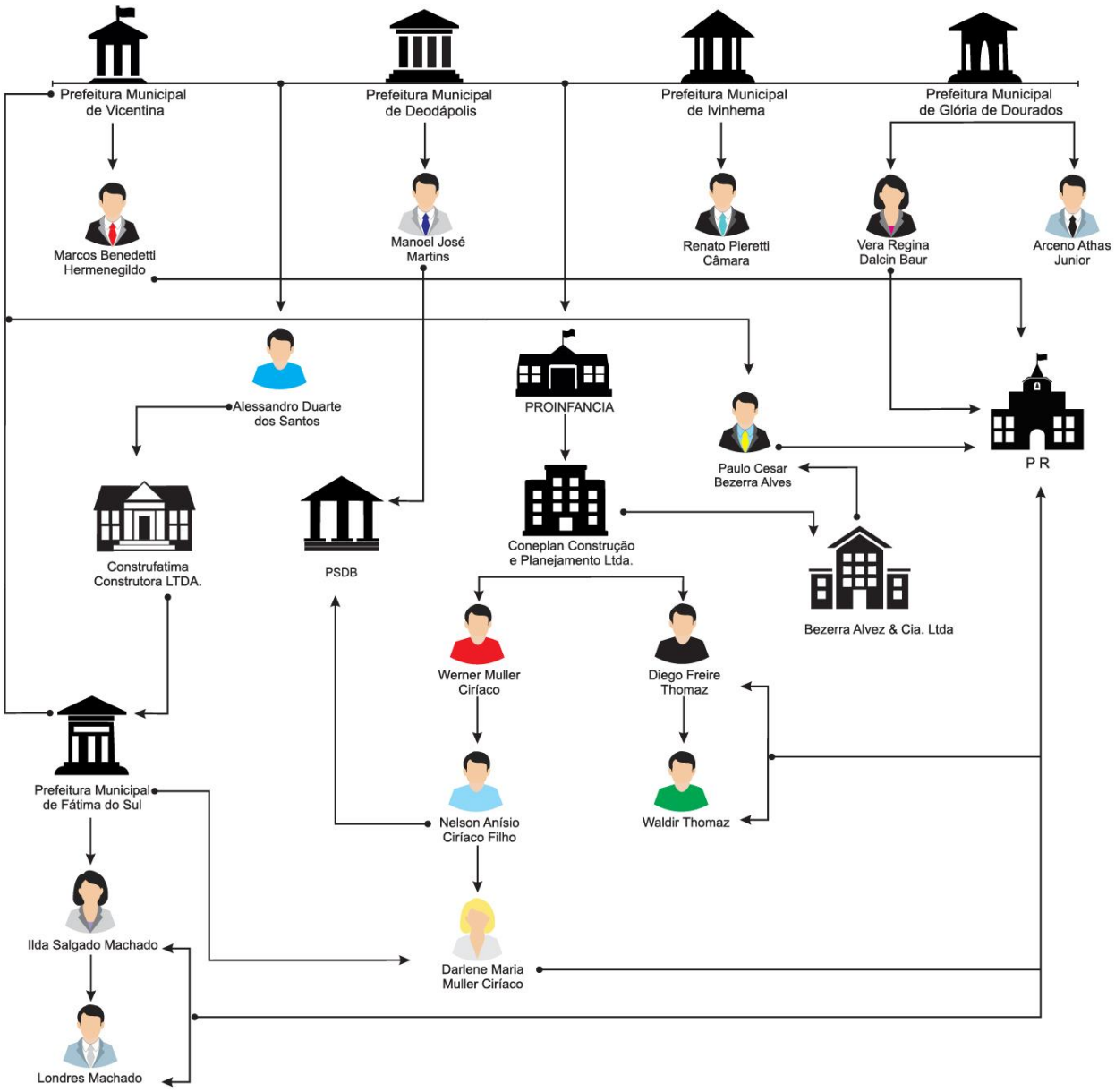
*175. Por sua vez, no Município de **Deodápolis**, embora não tenham sido identificados agentes públicos vinculados ao Partido da República, identificou-se que **Manoel José Martins**, Chefe do Executivo municipal à época da contratação objeto do Convênio 657.015/2009 (2005-2012), é filiado ao mesmo grupo político de **Nelson Anísio Ciríaco Filho**, sócio da Coneplan Construção e Planejamento Ltda. (PSDB).*

*176. Por fim, no Município de **Ivinhema** não se identificou vinculação político-partidária entre o mandatário à época da contratação objeto do Convênio 710.119/2008, Renato Pieretti Câmara*

(2005-2012), e a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., circunstância que, todavia, não desqualifica as conclusões registradas neste relatório, devido à identidade do modus operandi observado neste município com os demais, consistente em se valer de boletins de medição fraudados para operacionalizar o desvio dos recursos empregados nas obras.

177. Com vistas a facilitar as vinculações identificadas, a representação gráfica a seguir ilustra os principais agentes relacionados, direta ou indiretamente, às contratações objeto da presente fiscalização, formalizadas com a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda.:

Figura 10 - Vínculos Coneplan Construção e Planejamento Ltda.



Fonte: Elaboração própria (evidências juntadas às Peças 120 a 124).

178. *Nessas condições, tendo sido identificado que a pessoa jurídica em questão foi utilizada como instrumento para o desvio dos recursos aplicados nos empreendimentos, circunstância que caracteriza desvio de sua finalidade, visto que a sociedade foi direcionada para fins ilícitos, propõe-se que a obrigação de reparação do dano seja estendida a seus administradores, mediante aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica ao caso concreto, com fundamento no art. 50 do Código Civil e em jurisprudência pacífica desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 356/2015 e 873/2007,*

do Plenário, 6.256/2016 e 4.631/2016, da 1ª Câmara, e 13.196/2016 e 8.603/2016, da 2ª Câmara), consoante matriz de responsabilização anexa a este relatório.

179. Outrossim, convém registrar que situações análogas à tratada nestes autos, nas quais se identifica a existência de indícios variados que convergem no sentido de evidenciar ação combinada entre a pessoa jurídica contratada e os agentes públicos responsáveis pela gestão dos recursos aplicados nos empreendimentos, com finalidade específica de frustrar os procedimentos licitatórios que resultaram na sua contratação, consubstanciada na prática de atos capazes de restringir o caráter competitivo dos certames e de promover o direcionamento das contratações, vem sendo consideradas aptas a ensejar a aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/92 (cf. Acórdãos 2.649/2015, 1.732/2015, 502/2015, 834/2014 e 856/2012, do Plenário), o que demanda a realização de ***audiência*** *da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda.*

180. Esclareça-se que embora o atual RITCU, alterado pela Resolução TCU 246/2011, tenha equiparado o instrumento da oitiva à audiência, no que couber (art. 250, § 7°), a Resolução TCU 36/1995, a qual permanece vigente mesmo após o advento da alteração normativa em questão, determina ser a ***audiência*** *de licitante requisito indispensável à aplicação da sanção de declaração de inidoneidade (art. 29, § 1°).*

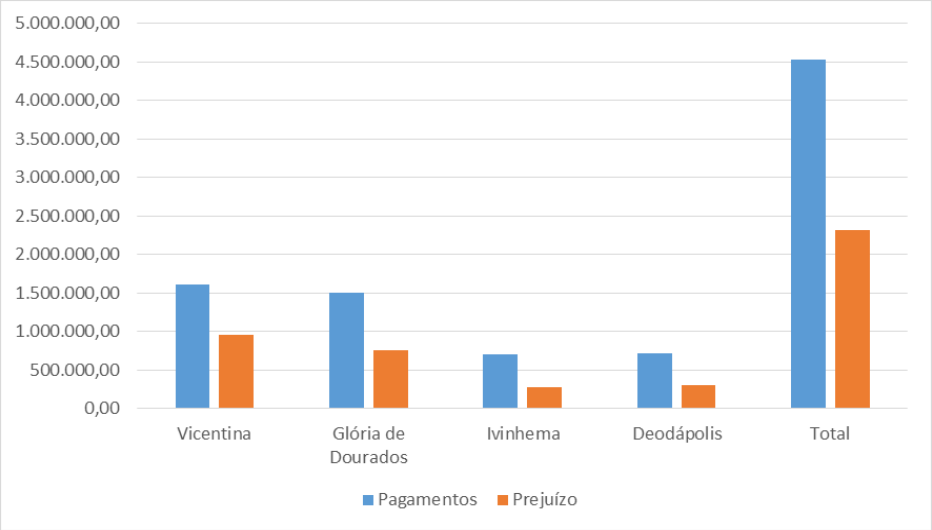
181. Além disso, cabe ponderar que a oitiva, nos termos estabelecidos no art. 250, inc. V, do RITCU, se trata de medida processual que visa oferecer o exercício do contraditório a terceiro interessado a respeito de fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor, circunstâncias das quais não se cogita no presente caso concreto, posto a pessoa jurídica ser ouvida na condição de responsável [e não de terceiro interessado], devido à possibilidade de aplicação de sanção [e não de determinação que possa vir a atingir eventuais interesses subjetivos da parte], razões pelas quais entende-se ser o instrumento da audiência o mais adequado à providência proposta.

CONCLUSÃO

182. Como visto, por intermédio da presente fiscalização, identificou-se esquema de desvio de recursos em obras do PROINFÂNCIA contratadas pelos Municípios de Vicentina, Ivinhema, Glória de Dourados e Deodápolis com a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., financiadas por convênios firmados com o FNDE nos exercícios de 2008 e 2009, situação que acarretou prejuízos financeiros e sociais.

183. Com relação aos prejuízos financeiros quantificados ao longo do presente trabalho, destaca-se a proporção entre os pagamentos direcionados à referida pessoa jurídica e os prejuízos identificados, a seguir demonstrados:

Figura 11 - Pagamentos x Prejuízos Contratos Coneplan Construção e Planejamento Ltda.



Fonte: Elaboração própria, a partir da consolidação dos achados identificados na fiscalização.

184. *No caso, constatou-se que a pessoa jurídica, considerados os quatro municípios, recebeu pagamentos da ordem de R$ 4.529.233,22 (quatro milhões, quinhentos e vinte e nove mil, duzentos e trinta e três reais e vinte e dois centavos), ao passo que os prejuízos quantificados importaram em R$ 2.313.374,92 (dois milhões, trezentos e treze mil, trezentos e setenta e quatro reais e noventa e dois centavos), representando, portanto, uma proporção de* ***51,07%****.*

185. Ou seja, em termos práticos, para cada dois reais pagos à empresa, um real foi desviado das obras.

186. Além dos prejuízos financeiros decorrentes do desvio dos recursos empregados nos empreendimentos, quantificou-se considerável prejuízo social oriundo do atraso na conclusão das obras, tendo em vista que, por mais de seis anos, ***896*** *(oitocentos e noventa e seis) crianças em idade pré-escolar deixaram de ser atendidas nos municípios em questão, impactando negativamente no acesso à educação básica nas referidas localidades, sem desconsiderar a situação de mães que deixam de se integrar ao mercado de trabalho devido à ausência de estabelecimentos escolares nos quais possam matricular seus filhos, ressaltando que a população do Município de Deodápolis ainda se ressente de oferta adequada de vagas para a educação pública infantil.*

187. Com vistas a promover a responsabilização dos agentes públicos e particulares envolvidos nos fatos em apuração e o respectivo ressarcimento ao erário dos prejuízos quantificados, propõe-se a conversão do processo em tomada de contas especial, nos termos do que estabelece o art. 47 da Lei 8.443/92.

188. Inclusive, ainda que se possa cogitar de eventual supressão de instâncias de controle, haja vista os atos normativos que regulamentam a execução de transferências intergovernamentais estabelecerem procedimentos específicos relacionados à fase interna da tomada de contas especial, a cargo dos respectivos órgãos concedentes, entende-se que, no caso concreto, deva ser privilegiada a adoção do procedimento previsto no art. 47 da Lei Orgânica deste Tribunal.

189. Isso porque a fase interna da tomada de contas especial constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, destinado à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, o qual visa fornecer, a este Tribunal, os elementos necessários ao exercício da competência prevista no art. 71, inc. II, parte final, da CF/1988, o que se dá na fase externa do procedimento, que se inicia com a autuação do processo no TCU e finda com o julgamento das contas especiais.

190. No caso concreto, o Tribunal já dispõe de todos os elementos fáticos para a apuração de responsabilidades e quantificação do dano, circunstância que torna desnecessária a adoção da fase interna do procedimento, de forma a privilegiar, inclusive, os princípios da segurança jurídica, da razoável duração do processo e da supremacia e indisponibilidade do interesse público, sem prejuízo

de mitigar riscos de ineficácia do controle exercido por esta Corte de Contas, especialmente no que se refere ao efetivo ressarcimento do dano em apuração. Nesse sentido, aliás:

(...) São inteiramente aplicáveis as considerações que fiz no voto condutor do Acórdão 1.522/2016-Plenário, ao observar que o Tribunal deveria evitar, em processos de fiscalização, a expedição de determinações para que o órgão da Administração instaure procedimento de tomada de contas especial, nas situações em que disponha de todos os elementos fáticos para apuração da responsabilidade e a quantificação do dano, por ***motu proprio****, ou nas quais tais evidências possam ser buscadas e, na sequência, analisadas pela própria Secretaria do Tribunal.*

Nesses casos, compreendo que o TCU deve utilizar a competência que lhe foi deferida pelo art. 47 da Lei 8.443/1992, isto é, proceder à conversão do processo de fiscalização em tomada de contas especial e adotar, ele mesmo, por meio de sua Secretaria, as providências cabíveis para apuração das irregularidades.

Compreendo que tais medidas são importantes para mitigar o risco de ineficácia do controle efetuado pelo TCU, no que se refere à reintegração dos recursos malversados e à aplicação das sanções cabíveis, preservando adequadamente os princípios da segurança jurídica, da razoável duração do processo e do interesse público. *(Acórdão 170/2018 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler)*

191. *Outrossim, embora se mostre viável o desmembramento do processo de acordo com os convênios que financiaram as obras, o que demandaria a autuação de quatro tomadas de contas especiais, entende-se, por medida de racionalidade administrativa, que a constituição de processo único seja mais adequada aos fins propostos, posto propiciar julgamento conjunto dos fatos em apuração, sem perda da visão geral identificada nesta fiscalização.*

192. Ademais, ainda no que tange à necessidade de imprimir maior efetividade às decisões proferidas por esta Corte de Contas, entende-se oportuna que seja decretada, cautelarmente, a indisponibilidade dos bens dos agentes identificados como responsáveis pelos prejuízos quantificados na presente fiscalização, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, com fundamento no art. 44, § 2°, da Lei 8.443/92, nos termos do disposto nos arts. 274 e 276 do RITCU.

193. Inicialmente, há de se esclarecer que a decretação de indisponibilidade de bens pelo TCU pode alcançar tanto os agentes públicos quanto os particulares responsáveis pelo ressarcimento dos danos, a exemplo do que restou decidido, entre outros, nos Acórdãos 213/2018, 1.956/2017, 1.601/2017 e 2.428/2016, do Plenário.

194. Tratando-se, no caso, de providência de natureza acautelatória que visa a garantir a eficácia da ulterior decisão de mérito, submete-se à demonstração inequívoca dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora.

195. O fumus boni iuris caracteriza-se pela probabilidade de o direito alegado parecer verdadeiro. O periculum in mora, por sua vez, consiste no risco real de que a decisão final a ser adotada não produza os efeitos que lhes são próprios em decorrência do elevado transcurso do tempo.

196. Valendo-se das considerações expendidas por ocasião da prolação do Acórdão 213/2018 – Plenário, as quais se mostram inteiramente aplicáveis à situação posta nos autos, constata-se a presença de ambos os requisitos necessários à adoção da medida acautelatória. Confira-se:

In casu*, a fumaça do bom direito caracteriza-se pela verossimilhança do direito de a União reaver o prejuízo a ela imposto pelos responsáveis aqui mencionados. Em outras palavras, traduz a fumaça do bom direito o conjunto probatório disposto nos autos que aponta para as condutas irregulares causadoras dos prejuízos à União.*

O perigo da demora decorre da possibilidade de que os responsáveis pelos desvios em análise, em face da demora natural decorrente das medidas promovidas por esta Corte no procedimento apuratório, adotem conduta reprovável que represente risco significativo de desfazimento de bens que possa prejudicar o ressarcimento ao erário. (Relator: Min. Vital do Rêgo)

197. *Além disso, consoante as balizas fixadas na jurisprudência mencionada, tratando-se a decretação de indisponibilidade de bens de medida excepcional de natureza cautelar, não necessita ser precedida de indícios concretos de dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis ou de qualquer outra ação tendente a inviabilizar o ressarcimento ao erário, embora deva ser verificada, quando de sua utilização, a presença de conduta reprovável que represente riscos significativos de desfazimento de bens que possa prejudicar o ressarcimento ao erário.*

198. No caso concreto, entende-se ter restado inequivocamente demonstrado que os agentes públicos e particulares envolvidos nos fatos em apuração, mediante ação conjunta e com unidade de desígnios, valeram-se de expedientes fraudulentos com vistas a se locupletar dos recursos federais transferidos aos Municípios de Vicentina, Ivinhema, Glória de Dourados e Deodápolis, destinados à execução de obras de construção de escolas de ensino infantil no âmbito do PROINFÂNCIA, circunstância que caracteriza o fumus boni iuris. Tais condutas autorizam a conclusão inequívoca de que os agentes em questão poderão adotar medidas tendentes a esquivar seus patrimônios do alcance de eventual decisão desta Corte de caráter condenatório, o que demonstra, portanto, a presença do periculum in mora.

199. Outrossim, considerando o entendimento consolidado no sentido de a adoção de oitiva prévia ser incompatível com o requisito da urgência da medida acautelatória de indisponibilidade de bens, tendo em vista a possibilidade de ocultação de patrimônio, o que prejudicaria a efetividade do processo para o ressarcimento do dano em apuração (cf. Acórdãos 296/2018 e 1.083/2017, do Plenário, entre outros), entende-se que deve ser adotada inaudita altera pars, com a posterior realização de oitiva dos responsáveis, na forma prevista no art. 276, § 3°, do RITCU, em autos constituídos especificamente para essa finalidade (constituição de apartado de "disponibilidade de bens"), tal qual decidido por ocasião da adoção do Acórdão 213/2018 – Plenário.

200. Estima-se que a implementação das medidas propostas no presente trabalho proporcione um benefício financeiro de R$ 2,3 milhões, proveniente do ressarcimento aos cofres públicos dos valores desviados das obras auditadas, assim como que a responsabilização dos agentes públicos e particulares envolvidos nos fatos em apuração tenha como efeito o incremento da expectativa de controle, de forma a inibir condutas tendentes à prática de atos ilícitos.

201. Outrossim, espera-se que os achados identificados na fiscalização sirvam de subsídios para a apuração de eventuais condutas criminosas dos agentes públicos e particulares envolvidos nos fatos descritos, razão pela qual se propõe o encaminhamento do presente relatório às representações regionais da Policia Federal e do Ministério Público Federal em Mato Grosso do Sul, assim como à Controladoria-Geral da União, para ciência.

202. Por fim, registre-se que propostas de melhorias nos processos de contratação de obras e serviços de engenharia por parte da Administração Pública encontram-se formalizadas no âmbito do TC 020.953/2017-8, relatório consolidador desta fiscalização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

203. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal a adoção das seguintes medidas:

203.1. decretar, cautelarmente, com fundamento no art. 44, § 2°, da Lei 8.443/92, c/c arts. 274 e 276 do RITCU, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens, tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, dos responsáveis a seguir identificados, observados os respectivos limites individuais de responsabilidade:

Responsável	CPF/CNPJ
Alessandro Duarte dos Santos	778.155.991-68
Arceno Athas Junior	432.162.429-00
Bruna dos Santos Silva	009.889.571-08
Coneplan Construção e	07.564.641/0

Planejamento Ltda.	001-18
Lucas Orvatti	033.207.389-09
Manoel José Martins	080.438.841-53
Marcos Benedetti Hermenegildo	822.458.351-15
Nelson Anísio Ciríaco Filho	959.610.898-00
Paulo Carlos Silva Junior	836.397.489-72
Renato Pieretti Câmara	582.835.871-53
Vera Regina Dalcin Baur	243.811.950-00
Waldir Thomaz	923.032.188-53

203.2. determinar, com fundamento no art. 276, § 3°, do RITCU, a oitiva dos responsáveis supra referidos, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronunciem a respeito da cautelar adotada;

203.3. determinar à Secex/MS que promova a oitiva dos responsáveis em autos constituídos especificamente para tal finalidade (processo apartado de "disponibilidade de bens"), adotando-se as seguintes providências, salvo se aprovado normativo específico que venha a reger a matéria no âmbito desta Corte de Contas:

203.3.1. ao final das apurações, o processo apartado de "disponibilidade de bens" deve ser apensado aos presentes autos;

203.3.2. as verbas de caráter alimentar não estão alcançadas pela indisponibilidade decretada nos presentes autos (vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família);

203.3.3. as contas-salário estão excepcionadas da medida cautelar adotada, sendo que, caso os responsáveis por ela alcançados desejem movimentar verbas de caráter alimentar, poderão fazê-lo livremente por meio de conta-salário, desde que providenciem a abertura de conta com tais características, nos termos do que prescreve a Resolução 3.402/2006, do Banco Central do Brasil;

203.3.4. os responsáveis que não tiverem interesse em providenciar abertura de conta-salário deverão peticionar ao relator, periodicamente, pleiteando a liberação das verbas alimentares depositadas nas contas-correntes alcançadas pela indisponibilidade decretada, comprovando, por meio de documentos hábeis, que os valores requeridos se enquadram como alimentares;

203.3.5. os demais recursos financeiros que se encontrarem em contas-correntes alcançadas pela indisponibilidade decretada nos presentes autos, tais como fundo de garantia, aplicações em previdência privada entre outros, escapam, em regra, do conceito de verba alimentar, razão pela qual estão alcançados pela cautelar adotada;

203.3.6. os recursos disponíveis bem como as aplicações com prazo de vencimento determinado, vencidas ou a vencer, nas contas bloqueadas, continuam alcançados pela medida de indisponibilidade, no entanto, poderão ser objeto de aplicações financeiras desde que sejam de baixo risco, situação na qual a escolha dos investimentos, observada a referida condição, é de responsabilidade exclusiva do titular da conta corrente bloqueada bem como do gerente responsável pela aplicação;

203.4. converter, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/92, o presente processo em tomada de contas especial, nos termos previstos no art. 41 da Resolução TCU 259/2014;

203.5. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. (CNPJ 07.564.641/0001-18), com fundamento no art. 50 do Código Civil, para que seus sócios-

administradores Waldir Thomaz (CPF 923.032.188-53) e Nelson Anísio Ciríaco Filho (CPF 959.610.898-00), respondam pessoalmente pelo débito apurado nos autos;

203.6. determinar a **citação**, de forma solidária, dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c art. 202, inc. II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:

Convênio 710.111/2008 (SIAFI 625263)

Valor (R$)	**Data**	**Responsáveis Solidários**
80.860,91	17/9/2008	Marcos Benedetti Hermenegildo e Alessandro Duarte dos Santos
25.011,16	6/1/2009	
62.475,35	6/2/2009	
126.998,63	6/5/2009	
60.518,17	3/6/2009	
46.428,64	24/8/2009	
18.509,55	29/1/2010	
37.419,83	29/1/2010	
46.075,88	5/3/2010	
12.545,59	15/3/2010	
32.909,75	1/7/2011	Marcos Benedetti Hermenegildo e Bruna dos Santos Silva
9.804,03	8/7/2011	
5.195,97	8/7/2011	
47.507,63	29/7/2011	
2.736,18	17/8/2011	

203.6.1. ***Marcos Benedetti Hermenegildo*** *(CPF 822.458.351-15), Prefeito do Município de Vicentina (2005-2012): autorizar a realização de pagamentos à empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., no âmbito da execução do Contrato 31/2008, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, no período compreendido entre julho/2008 a agosto/2011 (1ª a 15ª medição), com base em boletins de medição fraudulentos, os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;*

203.6.2. ***Alessandro Duarte dos Santos*** *(CPF 778.155.991-68), servidor responsável pela fiscalização do Contrato 31/2008: elaborar boletins de medição fraudulentos, no âmbito da execução do Contrato 31/2008, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, no período compreendido entre julho/2008 a fevereiro/2010 (1ª a 10ª medição), os quais*

retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados pela empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;

203.6.3. ***Bruna dos Santos Silva*** *(CPF 009.889.571-08), servidora responsável pela fiscalização do Contrato 31/2008: elaborar boletins de medição fraudulentos, no âmbito da execução do Contrato 31/2008, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, no período compreendido entre outubro/2010 a agosto/2011 (11ª a 15ª medição), os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados pela empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;*

Convênio 710.119/2008 (SIAFI 625335)

Valor (R$)	Data	Responsáveis Solidários
117.714,12	19/6/2009	Renato Pieretti Câmara e Lucas Orvatti
81.991,49	15/7/2009	
55.007,22	11/9/2009	
9.237,96	26/10/2011	
16.997,44	26/10/2011	Renato Pieretti Câmara, Lucas Orvatti, Coneplan Construção e Planejamento Ltda., Waldir Thomaz e Nelson Anísio Ciríaco Filho

203.6.4. ***Renato Pieretti Câmara*** *(CPF 582.835.871-53), Prefeito do Município de Ivinhema (2005-2012): autorizar a realização de pagamentos à empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., no âmbito da execução do Contrato 217/2008, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, no período compreendido entre março/2009 a outubro/2011 (1ª a 5ª medição), com base em boletins de medição fraudulentos, os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;*

203.6.5. ***Lucas Orvatti*** *(CPF 033.207.389-09), profissional contratado para atuar na fiscalização do Contrato 217/2008: elaborar boletins de medição fraudulentos, no âmbito da execução do Contrato 217/2008, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, no período compreendido entre março/2009 a outubro/2011 (1ª a 5ª medição), os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados pela empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;*

203.6.6. ***Coneplan Construção e Planejamento Ltda.*** *(CNPJ 07.564.641/0001-18), pessoa jurídica contratada: concorrer para o cometimento do dano ao erário observado na execução do Contrato 217/2008, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, devido a ter auferido remuneração sem correspondência com os serviços executados, tendo*

em vista o descompasso observado entre a execução física (62,71%) e a financeira (64,27%) do empreendimento por ocasião da rescisão do referido ajuste, circunstância que caracteriza o recebimento de benefício indevido, dando azo a sua responsabilização perante o controle externo, nos termos do disposto no art. 16, § 2°, alínea "b", da Lei 8.443/92, c/c art. 209, § 6°, inc. II, do RITCU;

203.6.7. ***Waldir Thomaz*** *(CPF 923.032.188-53) e* ***Nelson Anísio Ciríaco Filho*** *(CPF 959.610.898-00), procuradores (9/9/2005-8/4/2015) e sócio-administradores (desde 9/4/2015) da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda.: abusar da personalidade jurídica da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., desviando sua finalidade para fins ilícitos (fraudar a execução da Tomada de Preços 23/2008 e do Contrato 217/2008), nos termos do disposto no art. 50 do Código Civil, mediante a elaboração, em conjunto com os servidores responsáveis pela fiscalização da obra, de boletins de medição fraudulentos, os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados, de forma a propiciar à pessoa jurídica auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;*

Convênio 710.173/2008 (SIAFI 625875)

Valor (R$)	Data	Responsáveis Solidários
184.374,52	9/9/2008	Vera Regina Dalcin Baur e Paulo Carlos Silva Junior
40.348,58	1/10/2008	
11.702,96	8/4/2009	Arceno Athas Junior e Paulo Carlos Silva Junior
63.110,17	11/5/2009	
58.815,84	8/6/2009	
19.715,06	21/7/2015	

203.6.8. ***Vera Regina Dalcin Baur*** *(CPF 243.811.950-00), Prefeita do Município de Glória de Dourados (2005-2008): autorizar a realização de pagamentos à empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., no âmbito da execução do Contrato 18/2008, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, no período compreendido entre julho a outubro/2008 (1ª a 3ª medição), com base em boletins de medição fraudulentos, os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;*

203.6.9. ***Arceno Athas Junior*** *(CPF 432.162.429-00), Prefeito do Município de Glória de Dourados (2009-2016): autorizar a realização de pagamentos à empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., no âmbito da execução do Contrato 18/2008, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, no período compreendido entre abril/2009 a julho/2015 (4ª a 18ª medição), com base em boletins de medição fraudulentos, os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;*

203.6.10. ***Paulo Carlos Silva Junior*** *(CPF 836.397.489-72), servidor responsável pela fiscalização do Contrato 18/2008: elaborar boletins de medição fraudulentos, no âmbito da execução do Contrato 18/2008, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, no período compreendido entre julho/2008 a julho/2015 (1ª a 18ª medição), os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados pela empresa*

Coneplan Construção e Planejamento Ltda., em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;

Convênio 657.015/2009 (SIAFI 654800)

Valor (R$)	Data	Responsáveis Solidários
374.093,45	1/6/2010	Manoel José Martins e Alessandro Duarte dos Santos
286.460,56		Manoel José Martins, Alessandro Duarte dos Santos, Coneplan Construção e Planejamento Ltda., Waldir Thomaz e Nelson Anísio Ciríaco Filho

203.6.11. ***Manoel José Martins*** *(CPF 080.438.841-53), Prefeito do Município de Deodápolis (2005-2012): autorizar a realização de pagamentos à empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., no âmbito da execução do Contrato 12/2010, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, no período compreendido entre março a maio/2010 (1ª a 3ª medição), com base em boletins de medição fraudulentos, os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra, além de ter acarretado o não atingimento dos objetivos almejados no convênio que financiava o empreendimento, o qual teve sua vigência expirada em 25/12/2017, sem ter proporcionado qualquer benefício à comunidade;*

203.6.12. ***Alessandro Duarte dos Santos*** *(CPF 033.207.389-09), profissional contratado para atuar na fiscalização do Contrato 12/2010: elaborar boletins de medição fraudulentos, no âmbito da execução do Contrato 12/2010, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, no período compreendido entre março a maio/2010 (1ª a 3ª medição), os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados pela empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra, além de ter acarretado o não atingimento dos objetivos almejados no convênio que financiava o empreendimento, o qual teve sua vigência expirada em 25/12/2017, sem ter proporcionado qualquer benefício à comunidade;*

203.6.13. ***Coneplan Construção e Planejamento Ltda.*** *(CNPJ 07.564.641/0001-18), pessoa jurídica contratada: concorrer para o cometimento do dano ao erário observado na execução do Contrato 12/2010, o qual tinha por objeto a execução de obra de construção de escola de ensino infantil, devido a ter auferido remuneração sem correspondência com os serviços executados, tendo em vista o descompasso observado entre a execução física (27,07%) e a financeira (47,73%) do empreendimento por ocasião da rescisão do referido ajuste, circunstância que caracteriza o recebimento de benefício indevido, dando azo a sua responsabilização perante o controle externo, nos termos do disposto no art. 16, § 2°, alínea "b", da Lei 8.443/92, c/c art. 209, § 6°, inc. II, do RITCU;*

203.6.14. ***Waldir Thomaz*** *(CPF 923.032.188-53) e* ***Nelson Anísio Ciríaco Filho*** *(CPF 959.610.898-00), procuradores (9/9/2005-8/4/2015) e sócio-administradores (desde 9/4/2015) da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda.: abusar da personalidade jurídica da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda., desviando sua finalidade para fins ilícitos (fraudar a execução da Tomada de Preços 1/2010 e do Contrato 12/2010), nos termos do disposto no art. 50 do Código Civil, mediante a elaboração, em conjunto com os servidores responsáveis pela fiscalização da obra, de boletins de medição fraudulentos, os quais retrataram a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados, de forma a propiciar à pessoa jurídica auferir remuneração*

sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;

203.7. informar os responsáveis a quem são dirigidas as citações propostas que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1°, do RITCU;

203.8. determinar, com fundamento no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inc. IV, do RITCU, a ***audiência*** *dos responsáveis a seguir arrolados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:*

203.8.1. ***Marcos Benedetti Hermenegildo*** *(CPF 822.458.351-15), Prefeito do Município de Vicentina (2005-2012): homologar o resultado da Tomada de Preços 5/2008, cujo edital continha exigência de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, circunstância que direcionou a contratação à pessoa jurídica sediada na região na qual seria executado o contrato, resultando em certame licitatório desprovido de competitividade, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, consistente na visita técnica aos locais dos serviços, sem que houvesse sido demonstrado e justificado pela Administração, no processo de licitação, que tal restrição era imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, e sem que o edital previsse a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto, em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93, e na jurisprudência desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);*

203.8.2. ***Afonso Wander Ferreira dos Santos*** *(CPF 106.394.541-00), Assessor Jurídico do Município de Ivinhema: aprovar, no exercício da competência prevista no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, a minuta do edital da Tomada de Preços 23/2008, a qual continha exigência de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, circunstância que direcionou a contratação à pessoa jurídica sediada na região na qual seria executado o contrato, resultando em certame licitatório desprovido de competitividade, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, consistente na:*

a) visita técnica aos locais dos serviços, sem que houvesse sido demonstrado e justificado pela Administração, no processo de licitação, que tal restrição era imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, e sem que o edital previsse a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto, em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93, e na jurisprudência desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

b) exigência de que a vistoria à obra fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

203.8.3. ***Renato Pieretti Câmara*** *(CPF 582.835.871-53), Prefeito do Município de Ivinhema (2005-2012): homologar o resultado da Tomada de Preços 23/2008, cujo edital continha exigência de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, circunstância que direcionou a contratação à pessoa jurídica sediada na região na qual seria executado o contrato, resultando em certame licitatório desprovido de competitividade, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, consistente na:*

a) visita técnica aos locais dos serviços, sem que houvesse sido demonstrado e justificado pela Administração, no processo de licitação, que tal restrição era imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, e sem que o edital previsse a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto, em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93, e na jurisprudência desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

b) exigência de que a vistoria à obra fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

203.8.4. ***Vera Regina Dalcin Baur*** *(CPF 243.811.950-00), Prefeita do Município de Glória de Dourados (2005-2008): homologar o resultado da Tomada de Preços 18/2008, cujo edital continha exigência de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, circunstância que direcionou a contratação à pessoa jurídica sediada na região na qual seria executado o contrato, resultando em certame licitatório desprovido de competitividade, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, consistente na visita técnica aos locais dos serviços sem que houvesse sido demonstrado e justificado pela Administração, no processo de licitação, que tal restrição era imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, e sem que o edital previsse a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto, em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93, e na jurisprudência desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);*

203.8.5. ***Edleimar Correia de Oliveira*** *(CPF 845.423.491-87), Assessor Jurídico do Município de Deodápolis: aprovar, no exercício da competência prevista no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, a minuta do edital da Tomada de Preços 1/2010, a qual continha exigência de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, circunstância que direcionou a contratação à pessoa jurídica sediada na região na qual seria executado o contrato, resultando em certame licitatório desprovido de competitividade, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, consistente na:*

a) visita técnica aos locais dos serviços sem que houvesse sido demonstrado e justificado pela Administração, no processo de licitação, que tal restrição era imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, e sem que o edital previsse a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto, em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93, e na jurisprudência desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

b) exigência de que a vistoria à obra fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório

(Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

203.8.6. ***Manoel José Martins*** *(CPF 080.438.841-53), Prefeito do Município de Deodápolis (2005-2012): homologar o resultado da Tomada de Preços 1/2010, cujo edital continha exigência de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, circunstância que direcionou a contratação à pessoa jurídica sediada na região na qual seria executado o contrato, resultando em certame licitatório desprovido de competitividade, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, consistente na:*

a) visita técnica aos locais dos serviços sem que houvesse sido demonstrado e justificado pela Administração, no processo de licitação, que tal restrição era imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, e sem que o edital previsse a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto, em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93, e na jurisprudência desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

b) exigência de que a vistoria à obra fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

203.9. determinar, com fundamento no art. 29, § 1°, da Resolução TCU 36/1995, a ***audiência*** *da empresa* ***Coneplan Construção e Planejamento Ltda.*** *(CNPJ 07.564.641/0001-18), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa em decorrência de sua participação em esquema de fraudes a licitações promovidas pelos Municípios de Vicentina (Tomada de Preços 5/2008), Ivinhema (Tomada de Preços 23/2008), Glória de Dourados (Tomada de Preços 8/2008) e Deodápolis (Tomada de Preços 1/2010), destinadas à contratação de obras de construção de escolas de ensino infantil no âmbito do PROINFÂNCIA, tendo em vista as circunstâncias a seguir descritas:*

a) participação isolada da referida empresa nos certames licitatórios;

b) apresentação de propostas de preços em valores próximos aos disponíveis para a execução dos contratos, o que demonstra que a empresa antevia a ausência de demais participantes nos certames;

c) identificação de vínculos de natureza político-partidária entre os sócios-administradores da empresa, Waldir Thomaz e Nelson Anísio Ciríaco Filho, e os então mandatários dos Municípios de Vicentina (Marcos Benedetti Hermenegildo), Glória de Dourados (Vera Regina Dalcin Baur) e Deodápolis (Manoel José Martins);

203.10. notificar os responsáveis aos quais são dirigidas as citações e audiências propostas, comunicando-lhes acerca da autuação de processo de tomada de contas especial, no qual serão praticados os atos processuais subsequentes com vistas à apreciação final da matéria, nos termos do art. 41, § 3°, da Resolução TCU 259/2014;

203.11. comunicar ao Ministério da Educação a respeito da conversão do presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RITCU;

203.12. dar conhecimento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a respeito da decisão que vier a ser adotada nos autos, informando-lhe que o processamento e julgamento da tomada de contas especial relativa aos Convênios 710.111/2008 (SIAFI 625263), 710.119/2008 (SIAFI 625335), 710.173/2008 (SIAFI 625875) e 657.015/2009 (SIAFI 654800) dar-se-á diretamente por esta Corte de Contas;

203.13. dar conhecimento da decisão que vier a ser adotada, nos termos da Súmula 70 do TCU, ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul, com vistas à adoção de eventuais providências em suas esferas de competência com relação à situação descrita nos parágrafos 115/144 deste relatório, encaminhando-lhes cópia de seu inteiro teor assim como do presente relatório;

203.14. dar conhecimento da decisão que vier a ser adotada à Controladoria Regional da União em Mato Grosso do Sul, à Superintendência Regional da Polícia Federal em Mato Grosso do Sul – Delegacia em Dourados/MS e ao Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Dourados/MS, encaminhando-lhes cópia de seu inteiro teor assim como do presente relatório;

203.15. apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial que vier a ser autuado, na forma prevista no art. 41 da Resolução TCU 259/2014.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso Sul, tendo por objeto obras financiadas com recursos federais, repassados a municípios daquele Estado considerados como "em situação de risco", de acordo com critérios estabelecidos em trabalho de produção de conhecimento anterior à fiscalização, cujos critérios e procedimentos foram devidamente transcritos no relatório.

Na fase de planejamento, a equipe de fiscalização identificou "indícios robustos" de esquema de desvio em empreendimentos financiados com recursos federais transferidos a municípios que integram os polos de Dourados e de Ponta Porã, utilizando, para tanto, a divisão do Estado de Mato Grosso do Sul em sete polos, definida pelo Conselho de Justiça Federal.

Com vistas à melhor condução dos trabalhos, a unidade técnica autuou o processo TC 011.620/2018-8 que trata dos achados relativos aos polos de Ponta Porã, que também está sendo submetido à deliberação deste Colegiado na presente Sessão.

Nestes autos, destinados à apuração das ocorrências identificadas no Polo de Dourados, a equipe relatou esquema de desvios de recursos em convênios firmados pelo FNDE, nos exercícios de 2008 a 2009, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), envolvendo os municípios de Vicentina, Ivinhema, Glória de Dourados e Deadópolis e a empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda.

A equipe de fiscalização, de acordo com o trabalho de auditoria transcrito no relatório, afirmou que a aludida empresa recebeu desses quatro municípios a importância de R$ 4.529.233,22, dos quais R$ 2.313.374,92 (51,07% do total recebido) estão relacionados a indícios de irregularidade que carecem de esclarecimentos por parte dos responsáveis, sob pena de serem condenados ao recolhimento dos valores desviados, de acordo com o previsto no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/1992.

Por esse motivo, considerando que foram devidamente acostados aos autos os elementos necessários à identificação dos responsáveis e à quantificação dos eventuais danos, propôs a conversão do processo em tomada de contas especial, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992.

No que tange à Coneplan Construção e Planejamento Ltda., que deverá responder em solidariedade com os agentes públicos pela maior parte dos valores questionados, foi proposta a desconsideração de sua personalidade jurídica, com fundamento no art. 50 do Código Civil, para que seus sócios-administradores Waldir Thomaz e Nelson Anísio Ciríaco Filho também respondam pelos débitos atribuídos à empresa.

A proposta, de acordo com a unidade técnica, fundamenta-se no fato de a sociedade empresária ter sido "utilizada como instrumento para o desvio dos recursos aplicados nos empreendimentos, circunstância que caracteriza desvio de sua finalidade, visto que a sociedade foi direcionada para fins ilícitos."

Com vistas à racionalidade administrativa e para evitar a "perda da visão geral" dos achados comuns aos municípios auditados, sugere que a citação de todos os responsáveis seja realizada no âmbito deste processo.

Foi proposta, ainda, a adoção da medida prevista no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992, no sentido da indisponibilidade dos bens dos agentes públicos envolvidos na execução dos convênios, da empresa Coneplan e de seus Sócios.

Nos termos do relatório de auditoria, os indícios de locupletamento mediante a utilização de expedientes fraudulentos por parte dos responsáveis "autorizam a conclusão inequívoca de que os agentes em questão poderão adotar medidas tendentes a esquivar seus patrimônios do alcance de eventual decisão desta Corte de caráter condenatório."

Os técnicos do TCU propuseram, ainda, a audiência de diversos responsáveis, para que apresentem razões de justificativas em relação a outras ocorrências, detalhadamente descritas no relatório.

II

Nada a obstar em relação à proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial e a consequente citação e audiência dos responsáveis, nos termos propostos pela Secex/MS, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

Importante deixar assente que, nos expedientes de citação a serem endereçados aos sócios administradores da Coneplan, que responderão pelo débito em solidariedade com a sociedade empresária e os agentes públicos envolvidos nas irregularidades, em razão da desconsideração da personalidade jurídica da empresa, deverá ser esclarecida a possibilidade de, em sede de preliminar, impugnarem a referida desconsideração.

Nos mesmos expedientes, deverão ser elencadas as razões de fato e de direito que ensejaram a citação dos mencionados responsáveis, acompanhadas dos valores correspondentes, para que, querendo, possam apresentar as alegações de defesa que julgarem pertinentes e/ou recolherem os débitos que lhes estão sendo imputados.

Não me oponho à citação inicial de todos os responsáveis no âmbito destes autos, pelas razões expendidas pela equipe de auditoria, sem prejuízo de determinar à secretaria responsável que constitua apartados para débitos específicos, sempre que tal providência mostrar-se mais condizente com os princípios da racionalidade administrativa e da necessária celeridade processual.

No que tange à proposta de declaração da indisponibilidade dos bens de todos os 12 responsáveis pelos débitos apurados nos autos, com a abertura de procedimentos individuais para oitiva de cada um, nos moldes do Acórdão 296/2018-Plenário, entendo que não há, nos autos, elementos suficientes que justifiquem a adoção da medida.

Em que pesem os indícios de fraude relatados nestes autos e o entendimento do Tribunal de que a aplicação do art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992 prescinde de indícios de dilapidação do patrimônio, considero que a decretação da indisponibilidade, dado o seu caráter de excepcionalidade e a complexidade dos procedimentos a serem observados, tal como previsto aludido dispositivo legal, somente deve ocorrer nos casos em que existam evidentes riscos de que o ressarcimento ao Erário se torne inviável, seja pela suspeita de possíveis ações dos responsáveis com esse intuito, seja pelo elevado montante dos débitos apurados.

Não fosse assim, a medida tenderia a ser adotada, de forma indiscriminada, em todas as tomadas de contas especiais, porquanto é inerente à modalidade processual a "possibilidade" de os responsáveis intentarem evitar o alcance de seus patrimônios em razão de futura deliberação do TCU.

Com as devidas vênias, a título de exemplo, não me parece razoável, na forma proposta pela unidade técnica, a autuação de procedimento para declaração da indisponibilidade dos bens de Bruna dos Santos Silva (servidora municipal responsável pela fiscalização de um dos contratos auditados), cujo débito, pelo qual deverá responder em solidariedade com o ex-Prefeito de Vicentina/MS, atualizado até 8/11/2018, corresponde a aproximadamente R$ 150.000,00.

Por esses motivos, deixo de acolher a proposta de decretação da indisponibilidade dos bens dos responsáveis arrolados nos autos, o que não impede de a Secex/MS, nos desdobramentos da tomada de contas especial decorrente desta decisão, formalizar nova proposta, com a indicação de elementos fáticos que demonstrem a pertinência da medida em relação a responsáveis, nos exatos termos do art. 44, *caput* e § 2º, da Lei 8.443/1992.

Isto posto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2742/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.619/2018-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Afonso Wander Ferreira dos Santos (106.394.541-00); Alessandro Duarte dos Santos (778.155.991-68); Arceno Athas Junior (432.162.429-00); Bruna dos Santos Silva (009.889.571-08); Coneplan Construcao e Planejamento Ltda (07.564.641/0001-18); Edleimar Correia de Oliveira (845.423.491-87); Lucas Orvatti (033.207.389-09); Manoel Jose Martins (080.438.841-53); Marcos Benedetti Hermenegildo (822.458.351-15); Nelson Anisio Ciriaco Filho (959.610.898-00); Paulo Carlos Silva Junior (836.397.489-72); Renato Pieretti Câmara (582.835.871-53); Vera Regina Dalcin Baur (243.811.950-00); Waldir Thomaz (923.032.188-53).

4. Órgãos/Entidades: Prefeitura Municipal de Deodápolis - MS; Prefeitura Municipal de Glória de Dourados - MS; Prefeitura Municipal de Ivinhema - MS; Prefeitura Municipal de Vicentina - MS.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Antonio Delfino Pereira Neto (10.094-MS), Bruno Rocha Silva (18.848/OAB-MS) e outros, representando Éder Uilson Franca Lima.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os autos que tratam do apartado destinado a apurar a regularidade da aplicação de recursos federais pelos munícipios que integram o Polo de Dourados/MS, no âmbito da auditoria de conformidade realizada nos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul considerados “em situação de risco”;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. converter, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, o presente processo em tomada de contas especial, observados os procedimentos previstos no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Coneplan Construção e Planejamento Ltda. (CNPJ 07.564.641/0001-18), para que seus sócios-administradores Waldir Thomaz e Nelson Anísio Ciríaco Filho, respondam pessoalmente pelos débito atribuídos à referida empresa;

9.3. determinar a citação dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE as quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas de ocorrência, até o efetivo recolhimento:

9.3.1 Convênio 710.111/2008 (SIAFI 625263)

9.3.1.1. Responsáveis solidários: Marcos Benedetti Hermenegildo e Alessandro Duarte dos Santos

Valor (R$)	Data de Ocorrência
80.860,91	17/9/2008
25.011,16	6/1/2009
62.475,35	6/2/2009
126.998,63	6/5/2009
60.518,17	3/6/2009
46.428,64	24/8/2009
18.509,55	29/1/2010
37.419,83	29/1/2010
46.075,88	5/3/2010
12.545,59	15/3/2010

9.3.1.2. Responsáveis solidários: Marcos Benedetti Hermenegildo e Bruna dos Santos Silva

Valor (R$)	Data de Ocorrência
32.909,75	1/7/2011
9.804,03	8/7/2011
5.195,97	8/7/2011
47.507,63	29/7/2011
2.736,18	17/8/2011

9.3.2. Convênio 710.119/2008 (SIAFI 625335)

9.3.2.1. Responsáveis solidários: Renato Pieretti Câmara e Lucas Orvatti

Valor (R$)	Data de Ocorrência
117.714,12	19/6/2009
81.991,49	15/7/2009
55.007,22	11/9/2009
9.237,96	26/10/2011

9.3.2.2. Responsáveis solidários: Renato Pieretti Câmara, Lucas Orvatti, Coneplan Construção e Planejamento Ltda., Waldir Thomaz e Nelson Anísio Ciríaco Filho

Valor (R$)	Data de Ocorrência
16.997,44	26/10/2011

9.3.3. Convênio 710.173/2008 (SIAFI 625875)

9.3.3.1. Responsáveis solidários: Vera Regina Dalcin Baur e Paulo Carlos Silva Junior

Valor (R$)	Data de Ocorrência

184.374,52	9/9/2008
40.348,58	1/10/2008

9.3.3.2. Responsáveis solidários: Arceno Athas Junior e Paulo Carlos Silva Junior

Valor (R$)	**Data de Ocorrência**
11.702,96	8/4/2009
63.110,17	11/5/2009
58.815,84	8/6/2009
19.715,06	21/7/2015

9.3.4. Convênio 657.015/2009 (SIAFI 654800)

9.3.4.1. Responsáveis solidários: Manoel José Martins e Alessandro Duarte dos Santos

Valor (R$)	**Data de Ocorrência**
374.093,45	1/6/2010

9.3.4.2. Responsáveis solidários: Manoel José Martins, Alessandro Duarte dos Santos, Coneplan Construção e Planejamento Ltda., Waldir Thomaz e Nelson Anísio Ciríaco Filho

Valor (R$)	**Data de Ocorrência**
286.460,56	1/6/2010

9.4. autorizar a Secex/MS a expedir as audiências propostas no subitem 230.8 do relatório de auditoria;

9.5. determinar à Secex/MS que, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa:

9.5.1. nos expedientes de citação a serem endereçados aos sócios administradores da Coneplan, esclareça a possibilidade de, em sede de preliminar, impugnarem a desconsideração da personalidade jurídica da referida empresa, bem como indique as razões de fato e de direito que deram ensejo à citação dos mencionados responsáveis, para que possam apresentar as alegações de defesa que julgarem pertinentes e/ou recolherem os débitos que lhes estão sendo imputados;

9.5.2. nos ofícios de citação e de audiência a serem expedidos em razão deste acórdão, sejam devidamente individualizadas as condutas sobre as quais os responsáveis deverão apresentar alegações de defesa ou razões de justificativas;

9.6. cientificar o Ministro de Estado da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a respeito da conversão do presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

9.7. dar conhecimento desta decisão e do relatório de auditoria, em especial dos fatos tratados nos itens 115/144, ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul, para adoção da providências que julguem pertinentes;

9.8. dar conhecimento desta decisão à Controladoria Regional da União em Mato Grosso do Sul, à Superintendência Regional da Polícia Federal em Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público Federal em Mato Grosso do Sul.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2742-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 011.620/2018-8
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Paranhos - MS

Responsáveis: Aline Regina de Oliveira Lima (028.467.201-77); Ana Caroline Machado de Oliveira (046.467.041-10); Antonio Elson Santana dos Santos (465.150.111-72); Apoio Construtora Ltda - Me (17.213.324/0001-00); Caio Cezar Pedrollo Machado (031.988.941-66); Construtora Aurora Eireli (22.889.270/0001-38); Evandro Adao Ferreira Terres (652.406.691-04); Fernando Jose Barauna Recalde (321.054.791-20); Jose Conceicao Lopes (254.777.901-30); Juliano Ledesma Fernandes (003.986.471-51); Julio Cesar de Souza (894.428.061-49); Margaret Miranda de Oliveira (338.384.291-68); Paulo Barbosa de Araujo (569.330.451-53); Rosimar Aparecida Ferreira Vieira (004.956.371-81); Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto (810.751.461-00)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. APARTADO DA CONSOLIDAÇÃO DA AUDITORIA REALIZADA NOS MUNICÍPOS DE MATO GROSSO DO SUL CONSIDERADOS EM "SITUAÇÃO DE RISCO". MUNICÍPIOS DO POLO DE PONTA PORÃ/MS. INDÍCIOS DE FRAUDE EM CONTRAÇÕES E NA EXECUÇÃO DE OBRAS REALIZADAS COM RECURSOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE E DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TCE. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE JUSTIFIQUEM A DECLARAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DOS BENS DOS RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de apartado da auditoria de conformidade realizada nos municípios do Estado do Mato Grosso do Sul considerados em "situação de risco", no período de 25/7/2017 a 23/8/2017, com o objetivo de verificar a regularidade da execução de obras, financiadas por recursos federais, transferidos mediante convênio ou outros instrumentos congêneres.

Os presentes autos tratam das ocorrências identificadas nos municípios que integram o Polo de Ponta Porã/MS.

Transcrevo, a seguir, excerto do relatório de auditoria, cujas conclusões foram encampadas pelos dirigentes da Secex/MS:

A paralisação ou o abandono de uma obra pública acarreta um duplo prejuízo à sociedade, pois além do desperdício dos recursos aplicados no empreendimento, a população deixa de usufruir dos benefícios que o investimento lhe traria.

2. Atento a essa realidade e devido à grande relevância social da matéria, além do alto índice de desvio de recursos públicos observados na execução de tais objetos, realizou-se auditoria com o objetivo de avaliar a conformidade dos processos de contratação e execução de obras financiadas por intermédio de recursos federais transferidos a municípios localizados no Estado de Mato Grosso do Sul, no período compreendido entre os exercícios de 2008 a 2017, a qual foi autorizada mediante

despacho do Relator, Min. Walton Alencar Rodrigues, datado de 24/7/2017, exarado no TC 014.850/2017-6.

3. O escopo do presente trabalho se limitou às transferências formalizadas com os municípios integrantes do Polo Ponta Porã, cujos trabalhos se restringiram ao Município de Paranhos, considerados como "em situação de risco", de acordo com critérios estabelecidos em trabalho de produção de conhecimento anterior à fiscalização, tendo sido identificados achados em obras de implantação de melhorias sanitárias domiciliares, financiadas por meio de recursos provenientes da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde, financiadas por recursos oriundos do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde ("Requalifica UBS"), e recapeamento e pavimentação asfáltica de ruas, financiadas por intermédio de recursos oriundos do Ministério das Cidades.

4. Registre-se que o achado identificado no âmbito do último empreendimento mencionado (obras de pavimentação asfáltica) foi apartado para os autos do TC 005.346/2018-5 (representação da equipe de fiscalização), tendo sido adotada medida cautelar pelo Plenário desta Corte de Contas em sessão de 7/3 do corrente exercício, tendente a suspender a execução do instrumento contratual firmado entre o Município de Paranhos e a pessoa jurídica contratada para a execução da obra, devido a terem sido observados indícios de se tratar de "empresa de fachada".

5. Indicativos de irregularidades em outros empreendimentos não pertencentes ao escopo do presente trabalho, identificados em fase preparatória da auditoria, serão tratados conforme planejamento operacional da Unidade Técnica.

6. A fim de cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho foram elaboradas duas questões de auditoria relacionadas aos processos de contratação (licitação) e de execução dos empreendimentos (liquidação e pagamento das despesas), adotando-se as Leis 8.666/93 e 4.320/64 como critérios gerais de avaliação.

7. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU (NAT). Todas as evidências coletadas durante a execução da fiscalização foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade, não tendo sido impostas limitações relevantes à execução dos trabalhos.

8. O volume de recursos fiscalizados corresponde a, aproximadamente, R$ 2,3 milhões, estimando-se que a implementação das medidas propostas no presente trabalho proporcione um benefício financeiro de R$ 1,4 milhão, proveniente do ressarcimento aos cofres públicos dos valores desviados das obras auditadas, além da responsabilização dos agentes públicos e particulares que deram causa aos danos, com vistas à aplicação das sanções cabíveis.

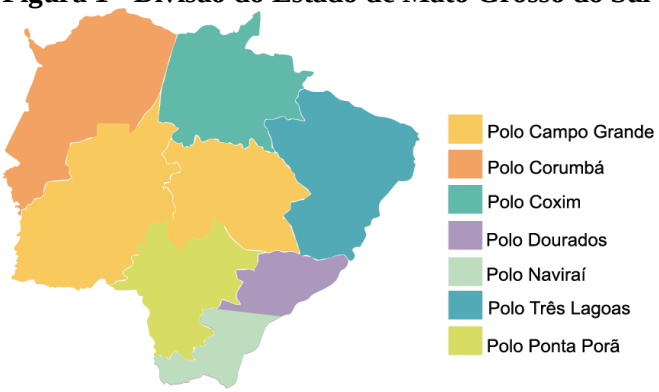
9. O presente relatório encontra-se organizado em dois capítulos, referentes aos achados identificados na fiscalização, apresentados após capítulo inicial destinado a oferecer visão geral dos empreendimentos auditados.

VISÃO GERAL DO OBJETO

10. A auditoria teve por objeto obras financiadas por intermédio de recursos federais repassados a municípios no Estado de Mato Grosso do Sul, consideradas como "em situação de risco", de acordo com critérios estabelecidos em trabalho de produção de conhecimento anterior à fiscalização, discriminado no Apêndice C ao relatório.

11. Com vistas a otimizar os deslocamentos da equipe de auditoria e a comunicação com órgãos cujas competências pudessem ser suscitadas a partir da natureza dos achados identificados na fiscalização, buscou-se agrupar os municípios em regiões, denominadas "polos" no presente trabalho, valendo-se do Provimento CJF/TRF 407/2014, o qual apresenta a divisão dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul em sete subseções, conforme Anexo I ao relatório, demonstrado na imagem a seguir:

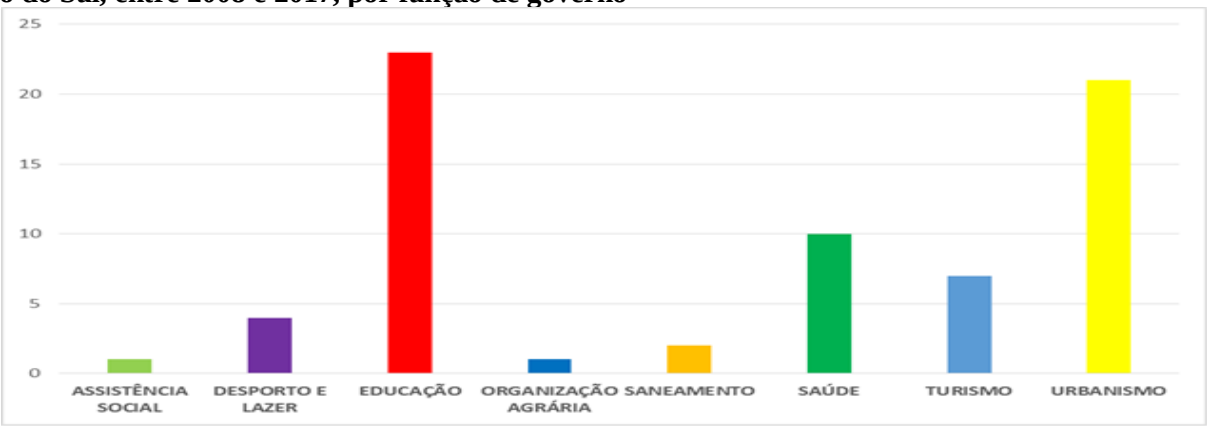
Figura 1 - Divisão do Estado de Mato Grosso do Sul em "polos"



Fonte: Elaboração própria, baseada no Provimento CJF/TRF 407/2014.

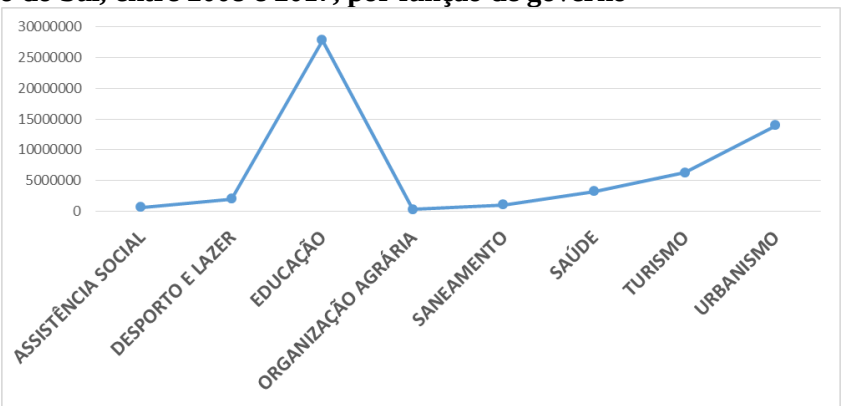
12. *Ainda que a fiscalização não tenha por objeto obras relacionadas a funções de governo ou programas orçamentários específicos, destacaram-se as funções* ***Educação*** *e* ***Urbanismo*** *como as mais recorrentes na incidência das tipologias desenhadas para a execução dos trabalhos, circunstância igualmente observada nos valores alocados às transferências, conforme demonstrado nos gráficos a seguir:*

Figura 2 - Distribuição da quantidade de transferências consideradas em situação de risco em Mato Grosso do Sul, entre 2008 e 2017, por função de governo



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados oriundos dos sistemas de cadastro das transferências.

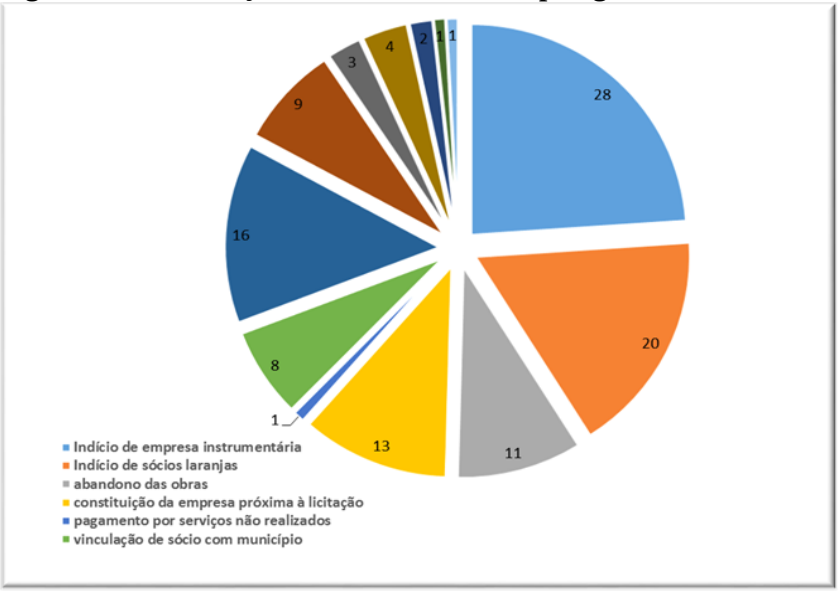
Figura 3 - Distribuição dos valores das transferências consideradas em situação de risco em Mato Grosso do Sul, entre 2008 e 2017, por função de governo



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados oriundos dos sistemas de cadastro das transferências.

13. *Por sua vez, no que se refere à ocorrência das situações de risco utilizadas na seleção das transferências, observou-se que as relacionadas a indícios de empresas instrumentárias ("empresas de fachada") e sócios "laranjas" foram as que mais se destacaram:*

Figura 4 - Distribuição da ocorrência das tipologias utilizadas na seleção das transferências



Fonte: Elaboração própria, a partir da aplicação das tipologias desenhadas para a execução dos trabalhos às transferências selecionadas.

14. *Devido à identificação, na fase de planejamento da auditoria, de indícios robustos de esquemas de desvio de recursos em empreendimentos financiados por transferências formalizadas com municípios integrantes dos Polos* ***Dourados*** *e* ***Ponta Porã****, decidiu-se concentrar esforços em tais objetos, encontrando-se os achados relativos ao primeiro polo formalizados no TC 011.619/2018-0 e os relativos ao segundo, por sua vez, no presente relatório. Já o relatório de consolidação da auditoria, ainda que não se trate de fiscalização de orientação centralizada, encontra-se formalizado no TC 020.953/2017-8.*

15. Conforme exposto anteriormente, o achado identificado no âmbito do Termo de Compromisso 784.355/2013, firmado entre o Ministério das Cidades e o Município de Paranhos, o qual tem por objeto a execução de obras de pavimentação asfáltica no perímetro urbano do município, foi apartado para os autos do TC 005.346/2018-5.

16. Já os demais objetos da auditoria apresentam as características a seguir:

Tabela 1 - Relação das transferências auditadas

Transferência	Concedente	Objeto	Valor (R$)
Contrato de Repasse 821.763/2015	Ministério das Cidades	Obras de recapeamento	540.101,94
Convênio 796.470/2013	Fundação Nacional de Saúde	Implantação de melhorias sanitárias domiciliares	516.904,10
Proposta 11864.7130001/13-001	Fundo Nacional de Saúde	Obra de construção de UBS	408.000,00
Proposta 11864.7130001/13-003		Obra de ampliação de UBS	109.455,00
Proposta 11864.7130001/13-004			103.200,00

Fonte: Sistema de Convênios – SICONV (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) e Sistema de Monitoramento de Obras – SISMOB (Ministério da Saúde).

17. *Para a execução dos objetos pactuados o Município de Paranhos promoveu procedimentos licitatórios adjudicados às empresas Construtora Aurora Eireli EPP (CNPJ 22.889.270/0001-38) e Apoio Construtora Ltda. ME (CNPJ 17.213.324/0001-00), os quais originaram os seguintes instrumentos contratuais:*

Tabela 2 - Relação de contratos auditados

Transferência	Licitação	Contrato	Valor (R$)	Contratada

Proposta 11864.7130001/13-001	Tomada de Preços 3/2015	65 /2015	366. 929,28	Apoio Construtora Ltda. ME
Proposta 11864.7130001/13-003	Tomada de Preços 4/2015	80 /2015	109. 608,42	
Proposta 11864.7130001/13-004	Tomada de Preços 5/2015	81 /2015	103. 717,74	
Convênio 796.470/2013	Tomada de Preços 6/2015	85 /2015	516. 133,53	
Contrato de Repasse 821.763/2015	Tomada de Preços 3/2016	55 /2016	540. 101,94	Construtora Aurora Eireli EPP

Fonte: Processos administrativos.

Utilização de empresas instrumentárias ("empresas de fachada") para a execução dos objetos

18. A utilização de "empresas de fachada" na execução de obras de infraestrutura no Município de Paranhos propiciou o desvio dos recursos aplicados nos empreendimentos, o que levou a prejuízos financeiros de R$ 1,4 milhão, impactando também em prejuízos sociais à população local, a qual se viu privada dos benefícios que os investimentos proporcionariam, devido ao abandono das obras pelas empresas contratadas.

19. No caso, constatou-se que as empresas Construtora Aurora Eireli EPP e Apoio Construtora Ltda. ME foram utilizadas como instrumentos para desvio de recursos federais transferidos ao Município de Paranhos, na gestão de Júlio César de Souza (CPF 894.428.061-49), correspondente ao período 2013-2016, culminando na paralisação das obras ao término de sua administração.

20. Inicialmente, com relação à empresa Construtora Aurora Eireli EPP, trata-se de empresa individual de responsabilidade limitada constituída em 6/7/2015 no Município de Campo Grande, titularizada por Rosimar Aparecida Ferreira Vieira (CPF 004.956.371-81) e administrada por Paulo Barbosa de Araújo (CPF 569.330.451-53). Encontra-se sediada, de acordo com seu instrumento de constituição, no endereço residencial de sua titular, apresentado a seguir:

Figura 5 - Construtora Aurora Eireli EPP

Fonte: Fotografia registrada pela equipe de auditoria em 30/8/2017 no endereço informado no ato de constituição da empresa (R. Arlindo Antônio de Souza, 163, Panamá, Campo Grande/MS).

21. *Como se observa, trata-se, efetivamente, de endereço residencial, o qual se encontrava deserto por ocasião da vistoria, aparentando não possuir moradores, não tendo sido possível obter maiores informações com vizinhos.*

22. Registre-se, por oportuno, que, em meados de novembro/2017, o Município de Paranhos buscou notificar a empresa contratada, não tendo logrado êxito, conforme demonstrado em aviso de recebimento negativo dos dias 13, 14 e 16 daquele mês, corroborando a constatação da equipe de auditoria. Da mesma forma, buscou-se, no curso da fiscalização, notificar o administrador da pessoa

jurídica, Paulo Barbosa de Araújo, no endereço constante da Base CPF, sendo a comunicação restituída com o aviso de "mudou-se".

23. Inclusive, verificou-se na Base CNPJ que, no endereço empresa, o qual, conforme exposto anteriormente, corresponderia ao endereço da titular da pessoa jurídica, encontra-se sediada a empresa individual R.A.F. Vieira EPP (CNPJ 27.828.190/0001-96), constituída em 26/5/2017, também por Rosimar Aparecida Ferreira Vieira, cujo nome fantasia é "Construtora Aurora RPA".

24. Outrossim, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira teria exercido funções, em outras pessoas jurídicas, aparentemente incompatíveis com a atividade econômica desenvolvida pela pessoa jurídica da qual é titular (obras de terraplanagem), suscitando a possibilidade de se tratar de "laranja". Nesse sentido, observou-se que de 24/10/2008 a 1/6/2010, exerceu a função de técnico eletrônico na empresa Telemont Engenharia de Telecomunicações S/A (CNPJ 18.725.804/0026-71), com remuneração de R$ 582,27 (maio/2010) e, de 1/6/2004 a 16/11/2006, exerceu a função de recepcionista na empresa Consultec Consultoria e Planejamento Empresarial SC Ltda. (CNPJ 37.565.702/0001-22), atualmente denominada Rhedicon Consultoria e Contabilidade Eireli, com remuneração de R$ 350,00 (outubro/2010).

25. Na realidade, constatou-se que Rosimar Aparecida Ferreira Vieira trata-se de profissional da área contábil (CRC/MS 12726), responsável pela elaboração do balanço patrimonial da Construtora Aurora Eireli EPP, apresentado por ocasião da participação no certame promovido pelo Município de Paranhos.

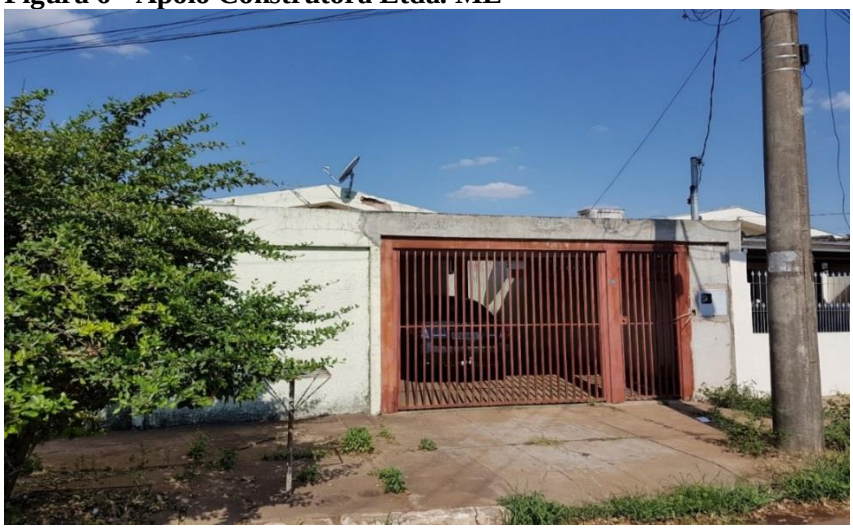
26. Por sua vez, observou-se que Paulo Barbosa de Araújo, administrador da pessoa jurídica, integra o quadro societário da empresa Biro Consultoria & Marketing Ltda. (CNPJ 06.234.269/0001-19), sediada em Campo Grande.

27. Pesquisas em sistemas informatizados não lograram êxito em identificar outras contratações da referida pessoa jurídica, levando a crer que o contrato celebrado com o Município de Paranhos, formalizado há pouco mais de um ano da constituição da empresa, teria sido a primeira contratação firmada com a Administração Pública.

28. Outrossim, verificou-se que durante o exercício de 2016, período abrangido pela execução do contrato firmado com o Município de Paranhos, a empresa informou não possuir empregados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), tendo sido omissa com relação à entrega do documento em questão no exercício de sua constituição (2015).

29. De seu turno, com relação à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, trata-se de sociedade constituída em 17/9/2012 no Município de Campo Grande, por Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) e Cristiane Fernandes Pereira (CPF 583.593.701-68), então administradora da pessoa jurídica e detentora de 99% do capital social. De acordo com o ato de constituição, encontrava-se sediada no endereço residencial de ambos os sócios, apresentado a seguir:

Figura 6 - Apoio Construtora Ltda. ME



Fonte: Fotografia registrada pela equipe de auditoria em 30/8/2017 no endereço informado no contrato social da empresa (R. Palomar, 84, Vila Alba, Campo Grande/MS).

30. *Como se observa, trata-se, efetivamente, de endereço residencial, tendo a moradora residente informado não haver nenhuma empresa ali constituída.*

31. Ademais, no curso dos trabalhos de fiscalização, buscou-se notificar o atual sócio-administrador da empresa, Evandro Adão Ferreira Terres (CPF 652.406.691-04), em seu endereço residencial (R. Doutor Werneck, 553, Bloco M, apto. 10, Vila Albuquerque, Campo Grande/MS), obtido na Base CPF. Apesar de recebida, não houve atendimento à notificação, cabendo ressaltar que o respectivo aviso de recebimento indica que a comunicação foi recebida por terceiro.

32. Em 27/1/2013 Gerson dos Santos retirou-se da sociedade, sendo substituído por Evandro Adão Ferreira Terres, o qual passou a responder pela administração da pessoa jurídica. De acordo com o informado no ato de alteração societária, o novo sócio também residiria no endereço no qual se encontraria sediada a empresa.

33. Na realidade, constatou-se que Gerson dos Santos integrou a sociedade como "laranja" com vistas a dissimular a participação de Evandro Adão Ferreira Terres. Nesse sentido, observou-se que Gerson dos Santos, desde 10/6/1997, é titular da pessoa jurídica Gerson dos Santos ME (CNPJ 02.044.166/0001-35), cujo nome fantasia corresponde a "Gerson Jiu-Jitsu Academy", indicando-se, portanto, tratar-se de academia de condicionamento físico e seu titular, por sua vez, de instrutor de artes marciais, circunstância corroborada no endereço de e-mail registrado no Cadastro Nacional de Empresas ("gerson.jiu_jitsu@hotmail.com"). Outrossim, identificou-se ter sido beneficiário de programas sociais gerenciados pelo Município de Campo Grande entre 12/4/2012 a 9/9/2017.

34. Outrossim, verificou-se que, de 1/4/2011 a 4/2/2013, Gerson dos Santos exerceu a função de auxiliar de escritório na empresa Terres e Ramirez Construtora Ltda. ME (CNPJ 09.341.993/0001-30), atualmente denominada Ramirez Construtora Ltda. ME, com remuneração de R$ 742,00 (janeiro/2013), a qual apresentava, em seu quadro societário, Evandro Adão Ferreira Terres (8/2/2008 - 20/9/2011).

35. Portanto, como se observa, além de Gerson dos Santos se dedicar à atividade empresarial completamente distinta da exercida pela empresa Apoio Construtora Ltda. ME, tratava-se de empregado de sociedade administrada por Evandro Adão Ferreira Terres, o qual, infere-se, trata-se de cônjuge de Cristiane Fernandes Pereira, a qual, em 4/1/2013, já havia acrescentado ao seu registro civil o sobrenome "Terres", conforme observado no ato de alteração do contrato social da referida pessoa jurídica. De forma a corroborar o alegado, constatou-se que o endereço de Cristiane Fernandes Pereira Terres, cadastrado na base do Tribunal Superior Eleitoral (R. Doutor Werneck, 553, Vila Albuquerque, Campo Grande/MS), coincide com o endereço cadastrado de Evandro Adão Ferreira Terres na Base CPF.

36. Além disso, identificou-se que a saída de Gerson dos Santos do quadro societário da empresa Apoio Construtora Ltda. ME (27/1/2013) coincidiu com o seu ingresso no quadro funcional do Município de Campo Grande (10/1/2013), na função de Guarda Civil Municipal, motivado, infere-se, devido à eventual vedação estatutária para o exercício de administração de pessoas jurídicas por parte de servidores municipais.

37. Ademais, constatou-se, mediante consulta à RAIS, que, em 2016, por ocasião da execução de parte dos contratos firmados com o Município de Paranhos, a empresa vinculou cinco empregados, sendo que em dezembro daquele exercício contava com apenas dois vínculos.

38. Constatada, portanto, a inexistência física de ambas as pessoas jurídicas, a qual, aliada à aparente incapacidade operacional das empresas, considerado, sob esse aspecto, a quantidade insuficiente de empregados a elas vinculados, coloca em xeque a capacidade de gerenciar contratos que envolvam a execução de obras públicas em município consideravelmente distante do qual se encontrariam sediadas (435 km), situação agravada pela aparente incompatibilidade entre as funções exercidas por seus titulares em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pelas empresas.

39. Tais circunstâncias apontam para a possível utilização de empresas instrumentárias ("empresas de fachada") para a execução das obras contratadas junto ao Município de Paranhos.

40. Inclusive, sobre esse aspecto, a jurisprudência deste Tribunal aponta no sentido de que "... a utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que esse se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, todos do Plenário, e Acórdão 2.044/2016-1ª Câmara)" (Acórdão 5.796/2017 – 2ª Câmara. Relator: Min. Augusto Nardes).

41. Isso porque, de acordo com a jurisprudência firmada, a inexistência física da empresa acarreta a inidoneidade dos documentos fiscais por ela emitidos, utilizados para comprovar a aplicação dos recursos transferidos ao município, afastando, por conseguinte, o devido nexo causal entre os ditos documentos e os aludidos recursos, devido à incerteza a respeito do real executor do objeto, de quais recursos os custearam e da destinação conferida aos recursos transferidos, além de tal fato ser indício concreto de desvio da referida verba.

42. Assim sendo, em outras palavras, não seria possível afirmar que a verba federal custeou as obras, uma vez que elas poderiam, por exemplo, ter sido inteiramente financiadas pelo município, mediante a utilização de materiais, equipamentos e servidores próprios, ou pagas com recursos municipais ou oriundos de outras fontes.

43. Nessas condições, tratando-se, supostamente, de empresas de fachada, ainda que os objetos contratados tenham sido parcialmente executados, rompe-se o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, circunstância que autoriza, a princípio, a imputação de débito pela totalidade dos valores que tenham recebido.

44. Com relação à execução dos objetos contratados, expediente datado de 27/4/2017, encaminhado pela atual administração municipal, dá conta da situação de incompletude de todas as obras, paralisadas após a transição de gestão, uma vez que "... após nova gestão não apareceu ninguém responsável pela obra". De acordo com o referido expediente, as empresas seriam notificadas para retomar os empreendimentos, circunstância ocorrida em 29/7/2017 com relação à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, cujo sócio-administrador, a princípio, teria recebido "em mãos" as notificações, conforme assinatura aposta nos documentos; já a empresa Construtora Aurora Eireli EPP, conforme tratado anteriormente, não teria sido localizada.

45. Apresenta-se, a seguir, detalhamento das situações identificadas na execução dos contratos firmados com as referidas pessoas jurídicas, reiterando que os achados referentes à obra objeto do Termo de Compromisso 784.355/2013 (pavimentação), contratada junto à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, estão sendo tratados no âmbito do TC 005.346/2018-5 (representação da equipe de fiscalização).

<u>Contrato 55/2016 (obras de recapeamento)</u>

46. No caso, foram observados indícios robustos que apontam no sentido de que sequer teria sido iniciada a execução da obra de recapeamento por ocasião da realização de pagamento de, praticamente, 50% do valor contratado, ocorrido a poucos dias do término do mandato do ex-Prefeito Júlio Cesar de Souza, sem qualquer correspondência com serviços prestados à época.

47. Com efeito, o instrumento contratual, formalizado em 20/6/2016, no valor de R$ 540.101,94 (quinhentos e quarenta mil, cento e um reais e noventa e quatro centavos), com a empresa Construtora Aurora Eireli EPP, com vigência de quatro meses, somente veio a ter a ordem de início dos serviços expedida em 1/12/2016, ocasião, na qual, a princípio, já teria expirado a vigência contratual (20/6 a 20/10/2016).

48. Em 12/12/2016, ou seja, após 11 (onze) dias do suposto início da execução dos serviços, foi formalizado o primeiro boletim de medição da obra, o qual indicava a execução de serviços correspondentes a R$ 254.542,68 (duzentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e dois reais e sessenta e oito centavos), equivalente a 47,12% do valor contratado, os quais foram faturados

por intermédio de documento fiscal emitido em 20/12/2016, pago em 26/12/2016, ou seja, ao término da gestão de responsabilidade do então Prefeito Júlio César de Souza.

49. Chama a atenção a circunstância de o boletim de medição que deu amparo ao pagamento em epígrafe ter sido subscrito, exclusivamente, por representante do contratante, no caso, Antônio Elson Santana dos Santos (CPF 465.150.111-72), servidor responsável pela fiscalização do empreendimento.

50. Portanto, observa-se que em menos de duas semanas após o suposto início da execução do empreendimento já teria sido faturado o equivalente a praticamente metade do valor contratado, configurando indício claro de descompasso entre a execução física e a financeira da obra, cujo cronograma de execução previa um prazo de quatro meses para execução dos serviços, conforme comentado anteriormente.

51. Corroborando o indício de que o pagamento em questão não guardou correspondência com serviços executados, convém salientar que, em expediente datado de 27/4/2017, o atual mandatário municipal, Dirceu Bettoni (CPF 437.593.271-68), fez constar, entre outras, as seguintes informações a respeito do empreendimento em epígrafe (destaque acrescido):

Porcentual pago: 47,13% - Obs: 0,00% executado (...)

Situação da obra: paralisada, motivo: após nova gestão não apareceu ninguém responsável pela obra.

52. Constata-se, portanto, a partir das informações prestadas pela atual gestão municipal, corroboradas pelos documentos ora em exame, a ocorrência de pagamento por serviços que, à época, não haviam sido executados, culminando no posterior abandono do empreendimento. Inclusive, observou-se no Sistema de Convênios (SICONV), gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que a gestão municipal responsável pelo pagamento em questão sequer se preocupou em proceder às retenções tributárias incidentes sobre a suposta prestação de serviço, as quais somente vieram a ser recolhidas aos cofres municipais em 25/5/2017.

53. De acordo com relatório de fiscalização disponibilizado pela Caixa Econômica Federal, a qual atua como representante do órgão contratante (Ministério das Cidades), em vistoria realizada em 30/5/2017 constatou-se haver compatibilidade entre a execução física e a financeira da obra, circunstância que indica que os serviços faturados em dezembro/2016 foram realizados em maio/2017, tendo em vista que a informação datada do fim de abril/2017 indicava que a obra não havia sido iniciada à época.

54. Registre-se que, em mensagem eletrônica encaminhada em 22/2/2018, pelo servidor Claudinei Orgado (CPF 982.373.147-00), Chefe da Divisão do Setor de Convênios do Município de Paranhos, em atendimento à demanda da equipe de auditoria, confirmou-se que os serviços foram efetivamente executados em maio/2017 e que o município aguarda autorização da instituição financeira para a realização de novo certame com vistas à continuidade da obra.

55. Em vistoria realizada no Município de Paranhos, ao final de outubro/2017, corroborou-se o que fora apurado na vistoria realizada pela instituição financeira.

56. Outrossim, a partir de informações fiscais fornecidas pela Secretaria da Receita Federal, identificou-se que a partir de fevereiro/2017 a empresa contratada passou a contar com oito empregados em seu quadro funcional, o que denota, em tese, uma estrutura mínima compatível com os serviços objeto do ajuste, a qual poderia indicar que os serviços realizados em maio/2017 teriam sido executados pela referida pessoa jurídica.

57. Não obstante, a partir das referidas informações fiscais, não se identificou registro de empregados vinculados à matrícula da obra no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.236.36741/75), tampouco dos respectivos recolhimentos de encargos sociais incidentes sobre a suposta prestação de serviço, em vista da ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIP vinculadas à referida matrícula.

58. Convém salientar que a ausência de tais elementos obsta a comprovação de que haviam trabalhadores vinculados à obra contratada com a empresa e, por via reflexa, impede que se configure que o objeto tenha sido por ela executado.

59. Outrossim, observou-se, a partir das matrículas de obras de construção civil vinculadas à pessoa jurídica em questão, os registros 51.238.69202/72 e 51.238.69259/72, os quais se referem a obras contratadas junto à Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul (AGESUL) nos municípios de Bodoquena e Porto Murtinho, respectivamente, ambos abertos em 30/1/2017, ou seja, em período concomitante à estruturação da empresa (fevereiro/2017), a qual passou a contar, em seu quadro funcional, com oito empregados, os quais, a princípio, teriam sido direcionados para a execução de tais objetos, haja vista terem sido identificadas GFIPS vinculadas às referidas matrículas.

60. Ou seja, ainda que a contratada tenha adotado uma estrutura mínima de pessoal a partir de fevereiro/2017, não há comprovação de que os serviços realizados em maio daquele exercício, vinculados ao ajuste que financia o empreendimento, tenham sido, de fato, executados pela referida pessoa jurídica.

61. Inclusive, sob esse aspecto, observa-se que a placa da obra não identifica a empresa responsável pela sua execução, de acordo com o registro fotográfico a seguir

Figura 7 - Placa da obra (Contrato de Repasse 821.763/2015)

Fonte: Fotografia registrada pela equipe de auditoria em outubro/2017.

62. *Entretanto, ainda que os serviços tenham sido executados pela empresa contratada, o que se admite, nesta oportunidade, meramente a título argumentativo, tal circunstância não elide a aplicação irregular dos recursos repassados ao município. Com efeito, é pacífico o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas no sentido de ser inerente ao regime de prestação de contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o dever de o responsável, a quem foi confiada a gestão dos recursos repassados, demonstrar o nexo causal entre os recursos por ele geridos e o objeto executado, de forma que a mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. Nesse sentido, entre outras decisões: Acórdãos 997/2015 e 2.864/2013, do Plenário, 5.170/2015 e 1.395/2015, da 1ª Câmara, e 9.544/2017 e 9.580/2015, da 2ª Câmara.*

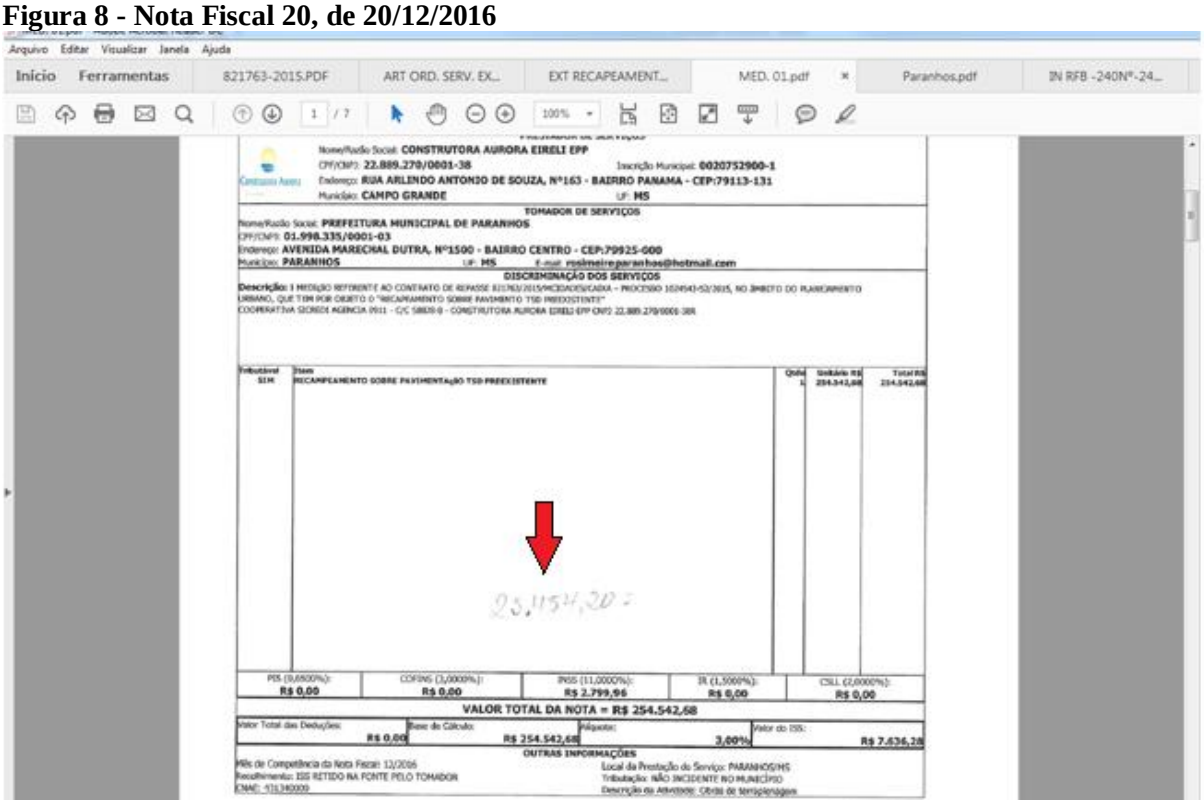
63. No caso concreto, não há como sustentar eventual nexo de causalidade entre as despesas incorridas e o objeto executado, posto que o decurso de cinco meses entre tais eventos rompe o necessário liame de causalidade que permeia o dever constitucional de prestar contas. Com efeito, o pagamento realizado ao final de dezembro/2016 e a efetiva execução dos serviços, os quais, a princípio, teriam sido realizados em maio/2017, não tiveram por fundamento uma contraprestação financeira por serviços prestados, posto que os serviços que lhes deram ensejo sequer haviam sido iniciados à época.

64. Ademais, a execução posterior do objeto, quando muito, afastaria eventual responsabilidade solidária da empresa contratada para a execução da obra [caso se comprove que o objeto foi por ela executado], mas não excluiria a responsabilidade do gestor público pela irregular aplicação dos recursos, os quais, em última análise, foram objeto de ***desvio****, não se tratando, portanto, de mera antecipação de pagamento.*

65. Inclusive, com relação à possibilidade de desvio dos recursos que custearam o pagamento ocorrido em 26/12/2016, reitera-se a circunstância de ter sido realizado a poucos dias do término do mandato do ex-Prefeito Júlio César de Souza (31/12/2016), oportunidade na qual a contratada sequer se encontrava estruturada para ter dado início à obra, indicando, em última análise, que tais recursos podem, a rigor, ter dado azo ao pagamento de vantagens indevidas aos agentes públicos e particulares relacionados à contratação em epígrafe.

66. Corrobora tal possibilidade a circunstância de ter sido identificado no documento fiscal que deu ensejo ao pagamento (NF 20, de 20/12/2016), anotação manuscrita de "25.454,20", montante equivalente a, praticamente, 10% do valor da fatura (R$ 254.542,68), sendo certo que tal valor não se refere à nenhuma retenção tributária incidente sobre a prestação do serviço, conforme se vislumbra a seguir:

Figura 8 - Nota Fiscal 20, de 20/12/2016


Arquivo Editar Visualizar Janela Ajuda

Início Ferramentas 821763-2015.PDF ART ORD. SERV. EX... EXT RECAPEAMENT... MED. 01.pdf Paranhos.pdf IN RFB -240N°-24...

Nome/Razão Social: CONSTRUTORA AURORA EIRELI EPP
CPF/CNPJ: 22.889.270/0001-38 Inscrição Municipal: 0020752900-1
Endereço: RUA ARLENDO ANTONIO DE SOUZA, N°163 - BAIRRO PANAMA - CEP:79113-131
Município: CAMPO GRANDE UF: MS

TOMADOR DE SERVIÇOS
Nome/Razão Social: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANHOS
CPF/CNPJ: 01.998.335/0001-03
Endereço: AVENIDA MARECHAL DUTRA, N°1500 - BAIRRO CENTRO - CEP:79925-000
Município: PARANHOS UF: MS E-mail: rosimeiregparanhos@hotmail.com

DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS
Descrição: I MEDIÇÃO REFERENTE AO CONTRATO DE REPASSE 821763/2015/MCIDADES/CAIXA - PROCESSO 1024543-52/2015, NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO URBANO, QUE TEM POR OBJETO O "RECAPEAMENTO SOBRE PAVIMENTO TSD PREEXISTENTE"
COOPERATIVA SICREDI AGENCIA 0511 - C/C 58020-0 - CONSTRUTORA AURORA EIRELI EPP CNPJ: 22.889.270/0001-38

Tributável SIM	Item	Qtde	Unitário R$	Total R$
	RECAMPEAMENTO SOBRE PAVIMENTAÇÃO TSD PREEXISTENTE	1	254.542,68	254.542,68

25.454,20

PIS (0,6500%):	COFINS (3,0000%):	INSS (11,0000%):	IR (1,5000%):	CSLL (2,0000%):
R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 2.799,96	R$ 0,00	R$ 0,00

VALOR TOTAL DA NOTA = R$ 254.542,68

Valor Total das Deduções:	Base de Cálculo:	Alíquota:	Valor do ISS:
R$ 0,00	R$ 254.542,68	3,00%	R$ 7.636,28

OUTRAS INFORMAÇÕES
Mês de Competência da Nota Fiscal: 12/2016
Recolhimento: ISS RETIDO NA FONTE PELO TOMADOR
CNAE: 5513400000
Local da Prestação do Serviço: PARANHOS/MS
Tributação: NÃO INCIDENTE NO MUNICÍPIO
Descrição da Atividade: Obras de terraplenagem

Fonte: Sistema de Convênios – SICONV (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

67. *Nesse sentido, ainda que, atualmente, a obra não apresente descompasso físico-financeiro, evidencia-se prejuízo de* ***R$ 254.542,68*** *(duzentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e dois reais e sessenta e oito centavos), montante correspondente ao valor faturado à empresa contratada.*

<u>Contrato 85/2015 (implantação de melhorias sanitárias domiciliares)</u>

68. O instrumento contratual foi formalizado em 23/7/2015, com a empresa Apoio Construtora Ltda. ME, no valor de R$ 516.133,53 (quinhentos e dezesseis mil, cento e trinta e três reais e cinquenta e três centavos), com vigência de 120 (cento e vinte) dias contados a partir da emissão da ordem de serviço, expedida em 3/8/2015, a qual foi objeto de duas prorrogações, sendo a mais recente formalizada em 1/12/2016, modificando para 2/12/2017 o término da relação contratual, não tendo havido nova prorrogação.

69. Entre março e setembro/2016 foram faturadas quatro medições, importando em pagamentos de R$ 457.924,55 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e vinte e quatro reais e cinquenta e cinco centavos) à contratada, montante equivalente a 88,72% do valor do contrato, cuja execução financeira é a seguir apresentada:

Tabela 3 - Execução financeira Contrato 85/2015

Medição	Período	Valor (R$)	Data Pgto.	Acumulado (R$)	Execução Financeira (%)
1ª	3/8/2015 a 3/3/2016	122.089,36	17/3/2016	122.089,36	23,65
2ª	3/3 a 25/4/2016	74.967,65	10/5/2016	197.057,01	38,18
3ª	25/4 a 31/5/2016	70.548,36	1/6/2016	267.605,37	51,85
4ª	31/5 a 2/9/2016	190.319,01	6/9/2016	457.924,55	88,72

Fonte: Sistema de Convênios – SICONV (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) e processo administrativo.

70. *No caso, observou-se que todos pagamentos ocorreram em 2016, último ano da administração do ex-Prefeito Júlio César de Souza, sendo os boletins de medição que a eles deram amparo subscritos por Antônio Elson Santana dos Santos, servidor responsável pela fiscalização da obra. Registre-se que, por ocasião de vistoria realizada em outubro/2017, constatou-se não ter havido execução de novos serviços após a transição da gestão.*

71. A partir do exame da execução financeira do contrato identificou-se indício de descompasso entre a execução física e a financeira do empreendimento. No caso, a primeira parcela dos recursos conveniados foi creditada na conta específica do ajuste em 2/3/2016, sendo, no dia seguinte, elaborado boletim de medição pelo servidor responsável pela fiscalização da obra, mediante o qual atestou a execução de serviços equivalentes a 23,65% do valor contratado, os quais, a princípio, teriam sido realizados em um único dia.

72. Nesse sentido, embora a ordem de serviço tenha sido expedida em agosto/2015, não se apresenta razoável considerar que a contratada estivesse mobilizada por mais de oito meses (agosto/2015-março/2016) sem receber qualquer remuneração, de forma a justificar tal pagamento, o qual, em última análise, não guardaria correspondência com serviços prestados.

73. Outrossim, observa-se relação de equivalência entre o valor do repasse e o da primeira medição. Com efeito, o valor da medição (R$ 122.089,36) corresponde a, praticamente, metade do montante repassado (R$ 245.000,00).

74. Corroborando os indícios de que os pagamentos efetuados à empresa contratada não guardaram correspondência com serviços executados, vistoria recente realizada pelo órgão concedente (FUNASA), em 15/12/2017, identificou que os serviços executados equivalem, em termos financeiros, a R$ 135.019,09 (cento e trinta e cinco mil, dezenove reais e nove centavos), montante correspondente a 26,16% do valor do contrato, em claro descompasso aos pagamentos realizados, os quais, após o faturamento da quarta medição, ocorrido em 6/9/2016, totalizaram R$ 457.924,55 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e vinte e quatro reais e cinquenta e cinco centavos), o que equivale a 88,72% do montante contratado.

75. Inclusive, chama a atenção no referido relatório, excerto no qual se assevera que "... O Arq. Antônio também nos informou que nada foi feito pela Empresa Contratada após a Liberação da 2a Parcela pela FUNASA (Visita realizada pelo Arq. Sidney) e que nada foi feito no Assentamento São José de Jatobá e que os conjuntos (sic) sanitário do Distrito de Taquapiri estavam em sua maioria inacabados pela Empresa Contratada".

76. No caso, considerando que a segunda parcela dos recursos conveniados foi creditada na conta específica do ajuste em 25/8/2016 e que, segundo o próprio servidor responsável pela

fiscalização da obra, nenhum outro serviço teria sido realizado após tal ocorrência, identifica-se que a quarta medição da obra, cujo respectivo boletim foi formalizado em 2/9/2016, e que importou em pagamento de R$ 190.319,01 (cento e noventa mil, trezentos e dezenove reais e um centavo) à contratada, não guardou correspondência com qualquer serviço prestado.

77. Registre-se, por oportuno, que o próprio servidor responsável pela fiscalização contratual, Antônio Elson Santana dos Santos, formalizou o boletim de medição que deu amparo ao pagamento em epígrafe e, posteriormente, por ocasião da vistoria realizada pelo órgão concedente, admitiu que não houve prestação de serviço que justificasse tal pagamento.

78. Portanto, considerando que em vistoria realizada em 15/12/2017, pelo órgão concedente, foi constatada a execução física de serviços equivalentes a 26,16% do contrato, o qual corresponde, em termos financeiros, a R$ 135.019,09 (cento e trinta e cinco mil, dezenove reais e nove centavos), identifica-se ter sido a contratada remunerada a maior em R$ 322.905,46 (trezentos e vinte e dois mil, novecentos e cinco reais e quarenta e seis centavos), montante oriundo da diferença entre a execução física e a financeira do ajuste, equivalente a 88,72% do valor contratado, a qual corresponde, em termos financeiros, a R$ 457.924,55 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e vinte e quatro reais e cinquenta e cinco centavos).

79. Não obstante, ainda que parcela da obra tenha sido realizada, não há elementos que vinculem os serviços executados à empresa contratada.

80. No caso, a partir de informações fiscais fornecidas pela Secretaria da Receita Federal, não se identificou registro de empregados vinculados à matrícula da obra no INSS (Matrícula CEI 51.230.95060/73), tampouco dos respectivos recolhimentos de encargos sociais incidentes sobre a suposta prestação de serviço. Nesse sentido, expediente datado de 20/12/2017 esclarece que:

De acordo com os dados dos sistemas cadastrais da RFB, a matrícula CEI: 51.230.95060/73, cujo nome é APOIO CONSTRUTORA LTDA ME/OBRA PARANHOS-FNS, encontra-se vinculada à empresa APOIO CONSTRUTORA LTDA ME, CNPJ 17.213.324/0001-00 e refere-se à "Construção de Banheiro", com área registrada de 182,28 m².

Endereço da obra: Avenida Airton Sena, 1500, centro, Paranhos/MS, CEP 79.925-000.

Referida matrícula está ativa desde a data do início da obra em 3/08/2015.

Há somente três GFIP's (SEM MOVIMENTO) enviadas para a CEI nas competências 03/2015 a 05/2015.

81. Como se observa, a data de abertura da matrícula da obra coincide com a data de expedição da ordem de serviço, no caso, 3/8/2015. Contudo, as únicas GFIPS vinculadas ao empreendimento referem-se às competências de março a maio/2015, período no qual sequer havia sido iniciado o processo licitatório que acarretou a contratação da referida pessoa jurídica, sem se olvidar de que se tratam de GFIPS sem movimento, ou seja, apresentadas com indicativo de ausência de fato gerador de contribuição previdenciária, nos termos do que disciplina o art. 9° da Instrução Normativa RFB 925/2009:

Art. 9°. Para fins do disposto no § 9° do art. 32 da Lei n° 8.212, de 1991, inexistindo fatos geradores de contribuição previdenciária, o sujeito passivo deverá apresentar GFIP com indicativo de ausência de fato gerador – GFIP sem movimento – na primeira competência da ausência de fatos geradores, dispensando-se a sua transmissão para as competências subsequentes até a ocorrência de fatos geradores de contribuição previdenciária.

82. Ora, se as GFIPS em questão indicam não ter havido fato gerador de contribuição previdenciária, inexistiu prestação de serviço, circunstância que acarreta a inidoneidade dos documentos fiscais emitidos pela contratada.

83. Nessas condições, ainda que parcela do objeto contratado junto à empresa Apoio Construtora Ltda. ME tenha sido executada, considera-se indevida a totalidade dos pagamentos a ela direcionados, no montante de ***R$ 457.924,55*** *(quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e vinte e quatro reais e cinquenta e cinco centavos).*

84. Registre-se que a vigência do convênio que financiava o empreendimento expirou em 28/3/2018, sendo seguro afirmar que o investimento realizado não atingiu os benefícios almejados e não proporcionou qualquer benefício àqueles que deveriam ter sido contemplados com a implantação dos módulos sanitários (moradores de aldeias indígenas, assentamentos e áreas urbanas do município).

Contratos 65/2015, 80/2015 e 81/2015 (obras de construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde – UBS)

Contrato 65/2015 (obra de construção de UBS)

85. O objeto inicialmente foi contratado junto à empresa Decisão Construtora Ltda. EPP (CNPJ 11.586.022/0001-00), por intermédio do Contrato 11/2014, o qual teve somente uma medição faturada, paga em 19/5/2014, referente a serviços executados em maio/2014, no montante de R$ 91.889,19 (noventa e um mil, oitocentos e oitenta e nove reais e dezenove centavos), equivalente a 20% do valor contratado para a execução integral da obra (R$ 459.448,12). Não foram obtidas informações a respeito das razões que levaram à rescisão contratual.

86. Para a continuidade da execução do empreendimento, o Município de Paranhos formalizou com a empresa Apoio Construtora Ltda. ME, em 16/6/2015, o Contrato 65/2015, decorrente da Tomada de Preços 3/2015, com vigência de quatro meses, no valor de R$ 366.929,28 (trezentos e sessenta e seis mil, novecentos e vinte e nove reais e vinte e oito centavos), sendo, na mesma data, expedida a ordem de início de serviço, recebida no dia seguinte pela contratada.

87. Observou-se que entre junho e setembro/2015 foram realizados cinco pagamentos à empresa contratada, totalizando R$ 243.928,63 (duzentos e quarenta e três mil, novecentos e vinte e oito reais e sessenta e três centavos), equivalente a 66,47% do valor do contrato, cuja execução financeira é a seguir apresentada:

Tabela 4 - Execução financeira Contrato 65/2015

Data Pgto.	Valor (R$)	Acumulado (R$)	Execução Financeira (%)
26/6/2015	88.693,12	88.693,12	24,17
24/7/2015	74.433,61	163.126,73	44,45
17/8/2015	28.299,50	191.426,23	52,16
27/8/2015	29.376,96	220.803,19	60,17
16/9/2015	23.125,44	243.928,63	66,47

Fonte: Processo administrativo e extratos bancários.

88. *Registre-se, por oportuno, não terem sido disponibilizados para exame os boletins de medição que deram amparo a tais despesas, tampouco os documentos fiscais que ensejaram os dois primeiros pagamentos, os quais, apesar de requisitados ao município, não foram localizados pela atual administração municipal.*

89. Constatou-se, por ocasião do primeiro pagamento, ocorrido em 26/6/2015, que, somente com nove dias de execução da obra, já teriam sido realizados serviços equivalentes a, praticamente, 25% do valor contratado, indicando, portanto, um possível descompasso entre a execução física e a financeira do empreendimento.

90. Em vistoria realizada em outubro/2017, verificou-se que a obra se encontra abandonada, sujeita a ações de vândalos, tais como depredações e pichações, de acordo com os registros fotográficos a seguir:

Figura 9 - Obra de construção UBS Bairro Vila Nova

Fonte: Fotografia registrada pela equipe de auditoria em outubro/2017.

Contrato 80/2015 (obra de ampliação de UBS)

91. O instrumento contratual foi formalizado com a empresa Apoio Construtora Ltda. ME em 16/6/2015, com vigência de seis meses, no valor de R$ 109.608,42 (cento e nove mil, seiscentos e oito reais e quarenta e dois centavos), sendo na mesma data expedida a ordem de início de serviço, recebida pela contratada em 29/6/2015.

92. Observou-se que entre julho e setembro/2015 foram efetuados dois pagamentos à empresa contratada, totalizando R$ 21.862,83 (vinte e um mil, oitocentos e sessenta e dois reais e oitenta e três centavos), equivalente a 19,94% do valor do contrato, cuja execução financeira é a seguir apresentada:

Figura 10 - Execução financeira Contrato 80/2015

Data Pgto.	Valor (R$)	Acumulado (R$)	Execução Financeira (%)
31/7/2015	15.403,50	15.403,50	14,05
24/9/2015	6.459,33	21.862,83	19,94

Fonte: Processo administrativo e extratos bancários.

93. *Registre-se não ter sido disponibilizado para exame o boletim referente à segunda medição da obra, tampouco o documento fiscal referente ao primeiro pagamento, os quais, apesar de requisitados ao município, não foram localizados pela atual gestão municipal.*

94. Em vistoria realizada em outubro/2017, constatou-se que a obra se encontra paralisada, não tendo sido identificados avanços em comparação a serviços executados há dois anos, conforme se observa nos registros fotográficos a seguir:

Figura 11 - Obra de ampliação UBS Jatobá

Fonte: Fotografias obtidas mediante acesso ao Sistema de Monitoramento de Obras – SISMOB (Ministério da Saúde), registrada em 18/9/2015, e pela equipe de auditoria em 30/10/2017 (esquerda para direita).

95. Entretanto, ressalta-se que os serviços inacabados não prejudicaram o funcionamento da unidade de saúde, posto tratar-se de ampliação mediante construção de área adjacente à existente.

Contrato 81/2015 (obra de ampliação de UBS)

96. O instrumento contratual foi formalizado com a empresa Apoio Construtora Ltda. ME em 16/6/2015, com vigência de seis meses, no valor de R$ 103.717,74 (cento e três mil, setecentos e dezessete reais e setenta e quatro centavos), sendo na mesma data expedida a ordem de início de serviço, recebida pela contratada em 29/6/2015.

97. Observou-se que entre julho e setembro/2015 foram efetuados dois pagamentos à empresa contratada, totalizando R$ 20.160,92 (vinte mil, cento e sessenta reais e noventa e dois centavos), equivalente a 19,43% do valor do contrato, cuja execução financeira é a seguir demonstrada:

Tabela 5 - Execução financeira Contrato 81/2015

Data Pgto.	Valor (R$)	Acumulado (R$)	Execução Financeira (%)
31/7/2015	15.104,92	15.104,92	14,56
24/9/2015	5.056,00	20.160,92	19,43

Fonte: Processo administrativo e extratos bancários.

98. Registre-se, por oportuno, não ter sido disponibilizado para exame o boletim referente à segunda medição da obra, tampouco o documento fiscal referente ao primeiro pagamento, os quais, apesar de requisitados ao município, não foram localizados pela atual gestão municipal.

99. Em vistoria realizada em outubro/2017, constatou-se que a obra se encontra paralisada e a unidade de saúde, por sua vez, não se encontra em funcionamento. De acordo com informações obtidas na vistoria, o abandono da obra pela empresa contratada acarretou a impossibilidade de utilização da unidade de saúde até a conclusão dos serviços, deixando carente de serviços básicos a população que deveria ter sido beneficiada com o empreendimento (moradores do Assentamento Taquaperi), ressaltando-se que, anteriormente à intervenção, a unidade se encontrava em funcionamento, como se pode observar a partir da comparação entre as fotografias registradas na vistoria com aquelas oriundas do SISMOB, datadas de julho/2013:

Figura 12 - Obra de ampliação UBS Taquaperi

Fonte: Fotografias registradas pela equipe de auditoria (outubro/2017).

Figura 13 - UBS Taquaperi em funcionamento

Fonte: Sistema de Monitoramento de Obras – SISMOB (Ministério da Saúde) Julho/2013.

100. Registre-se que os recursos que financiaram as obras de construção e ampliação de UBS no Município de Paranhos são oriundos do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde ("Requalifica UBS"), regulamentado por intermédio da Portaria GM/MS 340/2013, o qual tem por objetivo permitir o repasse de incentivos financeiros para a construção de UBS municipais e distritais como forma de prover infraestrutura adequada às equipes de atenção básica para o desempenho de suas ações, conforme definido no art. 2° do ato normativo em questão. No caso, após a publicação de portaria de habilitação específica para a aprovação dos projetos, o repasse dos recursos financeiros é realizado pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao fundo de saúde do ente beneficiário.

101. Não obstante, considerando que a realização de novos repasses para a continuidade dos serviços encontra-se vinculada à conclusão das etapas anteriores, de acordo com o ato normativo que regulamenta o Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde, e a empresa contratada, mesmo após ter sido notificada pelo município, não retomou as obras, é seguro afirmar que os investimentos realizados não acarretaram qualquer benefício à comunidade; na realidade, agravaram o déficit por ações e serviços de saúde, dado que a UBS Taquaperi, há mais de dois anos, se encontra sem condições de uso.

102. No caso de tais contratações, observou-se que os pagamentos foram autorizados por Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto (CPF 810.751.461-00) e Aline Regina de Oliveira Lima (CPF 028.467.201-77), então Secretárias de Finanças e de Saúde do Município de Paranhos, respectivamente. Por sua vez, atuou na fiscalização das obras a servidora Margaret Miranda de Oliveira (CPF 338.384.291-68).

103. Além disso, embora não tenham sido identificadas outras contratações entre a pessoa jurídica em epígrafe e o Município de Paranhos, financiadas por recursos federais, identificou-se dois pagamentos realizados em julho/2015, a princípio desvinculados de qualquer contratação formalizada com o município em questão:

Tabela 6 - Pagamentos Apoio Construtora Ltda. ME

Nota Fiscal	Data Emissão	Valor (R$)	Data Pagamento
113	1/7/20	21.7	2/7/2015

	15	85,16	
118	15/7/2015	21.7 85,16	23/7/2015 29/7/2015

Fonte: Sistema RPG (Banco do Brasil), acessado via DGI Consultas (evidências juntadas à Peça 57).

104. Observa-se que o período de ocorrência dos pagamentos (julho/2015) coincide com o de execução das obras de construção e ampliação de unidades de saúde no Município de Paranhos.

105. Em resposta à requisição da equipe de auditoria, o servidor Claudinei Orgado, Chefe da Divisão do Setor de Convênios do Município de Paranhos, mediante mensagem eletrônica datada de 2/3/2018, informou que tais pagamentos se encontram vinculados à obra de reforma e ampliação da cozinha e do refeitório de escola localizada em aldeia indígena, não tendo sido localizado o processo administrativo no qual a contratação teria sido formalizada.

106. Ainda que não tenha sido identificada a utilização de recursos federais para a realização de tais pagamentos, os quais foram suportados com recursos próprios do Município de Paranhos (conta FUNDEB), constata-se que, entre junho e setembro/2015, a referida pessoa jurídica estaria executando, de forma simultânea, quatro obras em localidade consideravelmente distante da qual se encontraria sediada, circunstância que se apresenta, a princípio, pouco factível, considerando, sob esse aspecto, a aparente ausência de capacidade operacional da empresa, já comentada anteriormente neste relatório.

107. Tal circunstância é agravada pela ausência ou inexistência de parte dos boletins de medição relativos aos empreendimentos financiados por recursos oriundos do FNS e até mesmo do próprio processo administrativo no qual teria sido formalizada a última contratação mencionada, suportada por recursos oriundos do FUNDEB municipal.

108. Outrossim, a partir de informações fiscais disponibilizadas pela Secretaria da Receita Federal a respeito de obras de construção civil vinculadas à empresa Apoio Construtora Ltda. ME desde 2015, identificou-se que os quatro empreendimentos não foram objeto de registro no INSS (Matrícula CEI).

109. Sob esse aspecto, vale ressaltar que a legislação tributária previdenciária estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 (trinta) dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009). Ademais, de acordo com jurisprudência deste Tribunal, a contratante deve exigir do contratado comprovante da matrícula da obra junto ao INSS (cf. Acórdão 611/2008 – Plenário).

110. No caso, consoante exposto anteriormente, a ausência de matrícula das obras obsta a comprovação de que haviam trabalhadores vinculados aos empreendimentos contratados com a referida pessoa jurídica e, por via reflexa, impede que se configure que a parcela realizada dos objetos tenha sido por ela executada.

111. Ademais, chama-se a atenção para a circunstância de as placas das obras contratadas pelo Município de Paranhos junto à empresa Apoio Construtora Ltda. ME não permitirem identificar a pessoa jurídica responsável pela sua execução, conforme se observa nos registros fotográficos a seguir, referente às obras de construção e ampliação de unidades de saúde, ressaltando-se que a última fotografia foi obtida mediante acesso ao SISMOB, já que, por ocasião da vistoria (outubro/2017), a obra de construção de UBS no Bairro Vila Nova encontrava-se sem placa de identificação:

Figura 14 - Placas das obras de ampliação de UBS

Fonte: Fotografias registradas pela equipe de auditoria (outubro/2017).

Figura 15 - Placa da obra de construção de UBS

Fonte: Sistema de Monitoramento de Obras – SISMOB (Ministério da Saúde). Maio/2014.

112. Nessas condições, ainda que parcela dos serviços contratados junto à empresa Apoio Construtora Ltda. ME tenha sido executada, considera-se indevida a totalidade dos pagamentos a ela direcionados, financiados por recursos federais transferidos pelo FNS, no montante de **R$ 285.952,38** (duzentos e oitenta e cinco mil, novecentos e cinquenta e dois reais e trinta e oito centavos), havendo fundado receio de que os recursos oriundos do FUNDEB municipal (R$ 43.570,32), utilizados para financiar obra de reforma e ampliação da cozinha e do refeitório de escola localizada em aldeia indígena, também não tenham sido regularmente aplicados, circunstância que atrai a incidência da antiga, porém vigente, Súmula 70 deste Tribunal, com vistas a dar conhecimentos dos fatos ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul:

Ao exercer a auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das Unidades Administrativas, inclusive inspeção "in loco", pode o Tribunal de Contas da União dar também conhecimento à autoridade competente das irregularidades cuja apreciação não seja da sua competência.

113. Como visto, o exame conjunto das contratações levadas a efeito pelo Município de Paranhos junto às empresas Construtora Aurora Eireli EPP e Apoio Construtora Ltda. ME permite identificar *modus operandi* assemelhado direcionado a promover o desvio dos recursos transferidos para a execução dos empreendimentos pactuados com a municipalidade, consistente na utilização de empresas de fachada para a execução das obras, circunstância que aponta para a possibilidade de que a

parcela executada dos serviços tenha sido realizada pelo próprio contratante, por intermédio de execução direta, mediante a utilização de materiais, equipamentos e servidores próprios, ou, em última análise, indica a eventual execução do objeto por terceiro estranho ao vínculo contratual, situação que vai de encontro a todos os princípios que regem as contratações administrativas.

114. Como **efeito** decorrente da utilização de empresas de fachada para a execução dos empreendimentos, além dos prejuízos financeiros inerentes ao desvio dos recursos investidos, destacam-se prejuízos sociais decorrentes da inexecução de obras de inegável caráter social, tendo em vista que ruas que deveriam ser recapeadas, não o foram; postos de saúde que deveriam ter sido edificados ou ampliados, não o foram; e melhorias sanitárias que deveriam ter sido implementadas, em locais de extrema vulnerabilidade social (assentamentos e aldeias indígenas), não o foram.

115. Como principal **causa** para a situação encontrada e os prejuízos dela decorrentes, destaca-se a ação concertada entre os agentes políticos responsáveis pela gestão dos recursos, os agentes públicos responsáveis pela fiscalização dos empreendimentos e os representantes das empresas contratadas, os quais, agindo em conjunto e com unidade de desígnios, valeram-se da utilização de empresas de fachada para a execução das obras, propiciando o desvio dos recursos repassados ao município para fins diversos aos pactuados.

116. Nessas condições, configurada a ocorrência de dano ao erário decorrente de desvio dos recursos públicos empregados na execução das obras contratadas, propõe-se a formação de apartados de tomada de contas especial, a fim de promover a citação dos agentes identificados como responsáveis, de acordo com detalhamento na matriz de responsabilização anexa a este relatório, cabendo registrar que os débitos, para fins de citação, serão quantificados de acordo com a proporcionalidade de recursos federais presentes nos instrumentos de transferência que financiaram os empreendimentos, conforme memória de cálculo anexa ao relatório (Anexos II e IV).

117. Outrossim, tendo sido identificado que as pessoas jurídicas em questão foram utilizadas como instrumentos para o desvio dos recursos aplicados nos empreendimentos, circunstância que caracteriza desvio de suas finalidades, visto que as empresas foram direcionadas para fins ilícitos, propõe-se que a obrigação de reparação do dano seja estendida a seus administradores, mediante aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica ao caso concreto, com fundamento no art. 50 do Código Civil e em jurisprudência pacífica desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 356/2015 e 873/2007, do Plenário, 6.256/2016 e 4.631/2016, da 1ª Câmara, e 13.196/2016 e 8.603/2016, da 2ª Câmara), consoante matriz de responsabilização anexa a este relatório (Anexo II).

Direcionamento das licitações mediante exigências indevidas de habilitação, restrição à publicidade dos certames, indícios de simulação dos procedimentos licitatórios e habilitação de licitantes em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório

118. A imposição de requisitos de habilitação de caráter restritivo nos editais das licitações realizadas pelo Município de Paranhos para a contratação de obras financiadas por recursos federais (v. Tabela 2), entre 2015 e 2016, acarretou o direcionamento dos certames às empresas Construtora Aurora Eireli EPP e Apoio Construtora Ltda. ME, contrariando o 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, o que levou à perda de competitividade das licitações, impactando na vantajosidade das contratações.

119. Esclareça-se, inicialmente, que os editais das licitações apresentam idênticas exigências de habilitação, razão pela qual o exame a seguir aproveita a todos os certames.

120. Observou-se a exigência, na fase de habilitação, de visita técnica aos locais dos serviços, a qual deveria, necessariamente, ser realizada pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes.

121. Em vista do disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93, a jurisprudência deste Tribunal sinaliza que a vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. Nesse sentido:

As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração. Essa é a melhor interpretação do art. 30, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos. Tais visitas devem ser facultadas aos participantes do certame, pois têm por objetivo servir de subsídio à elaboração da proposta de preços e dirimir eventuais dúvidas acerca dos projetos e demais elementos que compõem o edital. Deixando de permitir o acesso dos licitantes ao local da obra, estará a Administração se expondo a pleitos futuros dos contratados, durante a execução de uma obra ou da prestação de um serviço, a respeito da insuficiência de informações nos projetos. (Acórdão 2.672/2016 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler)

122. Na mesma linha, citam-se, entre outras, as seguintes decisões: Acórdãos 866/2017, 212/2017, 2.672/2016, 2.126/2016, 1.447/2015, 372/2015, 234/2015, 2.826/2014 e 1.955/2014, do Plenário.

123. No caso concreto, além de não ter sido justificada nos autos dos processos administrativos a necessidade de realização de vistoria aos locais das obras, também não foi prevista a possibilidade de substituição do termo de vistoria, exigido a título de requisito de qualificação técnica, por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto.

124. Inclusive, a desnecessidade de tal exigência fica mais evidente no caso da licitação promovida para a contratação objetivada no âmbito do Contrato de Repasse 821.763/2015 (Tomada de Preços 3/2016), o qual tinha por objeto a execução de obras de recapeamento, considerando que eventual vistoria não influiria nas propostas das potenciais licitantes, dado que, devido à natureza dos serviços licitados, o acesso às plantas e projetos constantes do próprio processo administrativo, nos quais já se encontram indicadas as ruas que seriam objeto de intervenção, seria suficiente à elaboração das propostas.

125. Outra circunstância contrária à jurisprudência desta Corte de Contas observada na exigência em foco refere-se à obrigatoriedade de que a vistoria fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, dado o entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário).

126. Ademais, constatou-se ter sido exigido, a título de requisito de qualificação técnica, que as empresas sediadas em outras unidades da federação apresentassem o denominado "visto" do conselho de fiscalização profissional local nas certidões de registro dos conselhos das unidades de origem dos licitantes.

127. Tal exigência carece de amparo legal, dado o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de o art. 69 da Lei 5.194/66, o qual dava amparo para tal imposição, ter sido tacitamente revogado por ocasião da edição do Decreto-Lei 2.300/86, o qual, em seu art. 25, § 2°, item 1, previa apenas, como requisito de capacitação técnica, a necessidade de registro ou inscrição da licitante na entidade profissional competente, sistemática que foi mantida quando da revogação do aludido diploma legal pela Lei 8.666/93 (art. 30, inc. I), levando ao entendimento de somente ser exigível o "visto" do conselho local à vencedora da licitação, por ocasião da celebração do contrato, e não como requisito de habilitação, oponível a todos os participantes do certame (cf. Acórdãos 1.176/2016 e 434/2016, do Plenário, e Acórdão 966/2015, da 2ª Câmara).

128. Outrossim, ao estabelecer, como requisito de habilitação, exigência que somente deveria ser imposta à futura contratada, incorreu o edital em inobservância à Súmula 272 desta Corte de Contas, a qual tem por objetivo expurgar da fase de habilitação dos certames licitatórios encargos que demandem "*... o cumprimento de requisitos que poderiam ser satisfeitos na fase de execução dos*

contratos", conforme discorrido por ocasião da aprovação do verbete, adiante reproduzido (Acórdão 1.043/2012 – Plenário. Relator: Min. José Mucio Monteiro):

No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

129. Além disso, verificou-se ter sido exigido no instrumento convocatório comprovação de capital social mínimo **integralizado** igual ou superior a 10% do valor estimado para a contratação.

130. Ainda que tenha sido observado o limite estabelecido no art. 31, § 3°, da Lei 8.666/93, a jurisprudência majoritária desta Corte de Contas aponta no sentido da ilegalidade de exigência de comprovação de capital social integralizado para fins de habilitação, posto extrapolar os ditames do referido diploma legal, o qual não exige sua integralização. Nesse sentido, entre outras decisões, elencam-se os Acórdãos 1.944/2015, 1.842/2013, 1.533/2011, 113/2009, 2.882/2008 e 170/2007, do Plenário.

131. Inclusive, a própria lei, em seu art. 31, § 2°, apresenta alternativas à Administração para que seja comprovada a qualificação econômico-financeira dos licitantes, a exemplo da exigência de patrimônio líquido mínimo ou de garantias.

132. Ademais, constatou-se que o instrumento convocatório deixou de exigir comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, posto somente ter sido exigida a demonstração da capacitação técnico-profissional, ou seja, do profissional indicado como responsável técnico pela execução da obra. À guisa de clareza, confira-se a redação do dispositivo impugnado, adotando-se, como exemplo, a cláusula 6.2.1.2.e da Tomada de Preços 3/2016:

e) Atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente certificado pelo CREA acompanhado do respectivo acervo, comprovando que o responsável técnico da licitante já executou obras com áreas similares ou de características compatíveis com o objeto da presente licitação.

133. No caso, a limitação das exigências de qualificação técnica à demonstração da capacitação técnico-profissional das licitantes, ou seja, do profissional indicado como responsável técnico, dá margem à contratação de empresas sem que estas tenham comprovado possuir aptidão para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis às licitadas, possibilitando a contratação de pessoas jurídicas sem capacidade operacional para a execução dos objetos contratados ou até mesmo constituídas para finalidades ilícitas, inclusive contrariando orientação jurisprudencial desta Corte de Contas no sentido de ser "... *necessária a exigência pela Administração, em procedimento licitatório, de atestado que demonstre haver o* <u>*licitante*</u> *executado objeto com características similares ao da licitação em curso*" (Acórdão 607/2008 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler).

134. Outrossim, suscita-se a possibilidade de prejuízo à divulgação dos instrumentos convocatórios, uma vez não ter sido demonstrada a publicação dos avisos das licitações em jornal diário de grande circulação no Estado, tal como preconizado no art. 21, inc. III, da Lei 8.666/93, cabendo ressaltar não constar do processo administrativo no qual foi processada a Tomada de Preços 6/2015 comprovante de publicação do aviso da licitação no Diário Oficial da União, em desacordo ao disposto no inc. I do referido dispositivo legal.

135. Ademais, são dignas de registro as ocorrências discriminadas a seguir, as quais indicam a possibilidade de simulação dos certames licitatórios levados a efeito pelo Município de Paranhos.

136. Por ocasião do julgamento da Tomada de Preços 3/2016, adjudicada à empresa Construtora Aurora Eireli EPP, identificou-se que o termo de vistoria apresentado pela licitante não foi subscrito pelo representante do município, no caso, o servidor Antônio Elson Santana dos Santos, suscitando dúvidas se a empresa, de fato, vistoriou o local de execução dos serviços, considerando-se, sob esse aspecto, encontrar-se sediada no Município de Campo Grande, distante 435 km do Município de Paranhos.

137. Além disso, conforme expressamente previsto no instrumento convocatório (cláusula 4.6), a vistoria deveria ser realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico da

licitante, no caso, o engenheiro Raimundo José Alencar Vilela (CPF 105.058.731.68), vinculado à empresa como responsável técnico à época do certame, de acordo com documentação apresentada a título de habilitação. Não obstante, consta do mencionado termo de vistoria que Paulo Barbosa Araújo, administrador da referida pessoa jurídica, teria procedido à vistoria, supostamente realizada em 3/6/2016.

138. Portanto, ainda que se considere indevida tal exigência, observa-se não ter sido demonstrado o atendimento à cláusula 4.6 do instrumento convocatório, circunstância que, todavia, não impediu a habilitação da licitante.

139. Inclusive, observou-se que nos termos de vistoria apresentados nas Tomadas de Preços 3/2015, 4/2015 e 5/2015, adjudicadas à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, não consta a assinatura da representante do município, Margaret Miranda de Oliveira, apenas do profissional indicado como responsável técnico e sócio da licitante, Evandro Adão Ferreira Terres, suscitando dúvidas se a empresa, de fato, vistoriou o local de execução dos serviços, tal qual exigido nos instrumentos convocatórios, considerando, sob esse aspecto, também encontrar-se sediada no Município de Campo Grande, o qual apresenta considerável distância em relação ao Município de Paranhos.

140. Outrossim, chama a atenção a proximidade entre as datas dos certames e demais atos processuais que resultaram nas contratações da empresa Apoio Construtora Ltda. ME, a seguir demonstradas:

Tabela 7 - Atos processuais praticados nas licitações adjudicadas à empresa Apoio Construtora Ltda. ME

<table>
<tr><th>Licitação</th><th>Início</th><th>Autorização</th><th>Aviso</th><th>Vistoria</th><th>Sessão</th><th>Contrato</th><th>Ordem de Serviço</th></tr>
<tr><td>2/2015</td><td>4/5/2015</td><td rowspan="2">21/5/2015</td><td>22/5/2015</td><td>9/6/2015</td><td>11/6/2015</td><td>12/6/2015</td><td>12/6/2015</td></tr>
<tr><td>3/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="3">25/5/2015</td><td>15/6/2015</td><td>15/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td><td rowspan="3">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>4/2015</td><td>11/5/2015</td><td>18/5/2015</td><td rowspan="2">9/6/2015</td><td rowspan="2">16/6/2015</td></tr>
<tr><td>5/2015</td><td>18/5/2015</td><td>21/5/2015</td></tr>
<tr><td>6/2015</td><td>22/6/2015</td><td>24/6/2015</td><td>2/7/2015</td><td>13/7/2015</td><td>23/7/2015</td><td>3/8/2015</td><td>3/8/2015</td></tr>
</table>

Fonte: Processos administrativos.

141. A primeira circunstância que chama a atenção é que se tratam de licitações sequenciais, todas adjudicadas à mesma empresa, sendo as Tomadas de Preços 3 e 5/2015, inclusive, iniciadas na mesma data. Outrossim, apesar de se tratarem de certames sequenciais, observa-se que a Tomada de Preços 3/2015 foi iniciada em data posterior à sua sucessora.

142. Além disso, verifica-se que as Tomadas de Preços 3 a 5/2015 foram realizadas praticamente de forma simultânea, com sessões ocorrendo na mesma data ou em intervalos mínimos, podendo-se fazer a mesma observação para as datas de formalização dos contratos e de autorização para início dos serviços.

143. Na mesma linha, constata-se que, no âmbito da Tomada de Preços 3/2015, a empresa Apoio Construtora Ltda. ME teria vistoriado os locais de execução dos serviços na mesma data de realização do certame, no caso, 15/6/2015, e que teria procedido a outras duas vistorias (Tomadas de Preços 4 e 5/2015) na mesma data (9/6/2015), ressaltando-se que os termos de vistoria apresentados nas Tomadas de Preços 3 a 5/2015 não foram subscritos pela representante do município, Margaret Miranda de Oliveira.

144. Inclusive, vale ressaltar que a ata da Tomada de Preços 4/2015 sequer foi rubricada e assinada pelos membros da Comissão Permanente de Licitação e pelo representante da licitante.

145. Destarte, tais indícios, aliados à circunstância de a empresa Apoio Construtora Ltda. ME ter sido a única participante de todos os certames, oferecendo propostas em valores praticamente idênticos aos disponíveis para a execução dos empreendimentos, indicam que as licitações foram simuladas e que não se trataram de certames competitivos, mas sim previamente direcionados à contratação da referida pessoa jurídica.

146. O direcionamento do processo licitatório, mediante a imposição de requisitos de habilitação de caráter restritivo, sem que fossem observadas as balizadas fixadas na jurisprudência deste Tribunal que legitimam tais restrições, contraria os princípios administrativos insculpidos no art. 37, caput, da CF/1988, especialmente o da legalidade, materializado no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, o qual veda aos agentes públicos "... admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo (...) e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato".

*147. Como **efeito** do direcionamento dos certames, constatou-se que as licitações foram desprovidas de competitividade, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa, considerado, sob esse aspecto, a participação isolada das empresas adjudicatárias, fato reforçado pela ínfima diferença [quando não idêntica] entre os valores disponíveis para as contratações, obtidos a partir dos orçamentos elaborados pelos municípios licitantes, e os constantes das propostas apresentadas pelas pessoas jurídicas, as quais anteviam a ausência de demais concorrentes nos procedimentos licitatórios:*

Tabela 8 - Comparativo entre os valores dos orçamentos das licitações e as propostas apresentadas pelas empresas adjudicatárias

Licitação	Valor Orçamento (R$)	Valor Proposta (R$)	Contratada
Tomada de Preços 3/2015	367.558,92	366.929,28	Apoio Construtora Ltda. ME
Tomada de Preços 4/2015	109.608,42	109.608,42	
Tomada de Preços 5/2015	103.717,74	103.717,74	
Tomada de Preços 6/2015	516.904,10	516.133,53	
Tomada de Preços 3/2016	546.200,34	540.265,89	Construtora Aurora Eireli EPP

Fonte: Processos administrativos.

*148. Atribui-se como principal **causa** para o direcionamento das contratações, conforme evidenciado no tratamento do presente achado, a imposição, na fase de habilitação, de requisitos de habilitação de natureza restritiva, o que levou à participação isolada das pessoas jurídicas adjudicatárias, impactando na vantajosidade das propostas.*

*149. Nessas condições, propõe-se que os agentes responsáveis pela aprovação das minutas dos instrumentos convocatórios, assim como pelo julgamento e homologação do resultado dos certames, sejam ouvidos em **audiência**, devido à configuração de atos praticados com grave infração à Lei 8.666/93, consoante detalhamento na matriz de responsabilização anexa a este relatório (Anexo II).*

*150. Ademais, considerando o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que a participação de empresas de fachada em procedimentos licitatórios configura, por si só, a ocorrência de fraude à licitação (cf. Acórdãos 314/2017 e 1.358/2008, do Plenário), propõe-se a realização de **audiência** das pessoas jurídicas Construtora Aurora Eireli EPP e Apoio Construtora Ltda. ME.*

151. Esclareça-se que embora o atual RITCU, alterado pela Resolução TCU 246/2011, tenha equiparado o instrumento da oitiva à audiência, no que couber (art. 250, § 7°), a Resolução TCU

*36/1995, a qual permanece vigente mesmo após o advento da alteração normativa em questão, determina ser a **audiência** de licitante requisito indispensável à aplicação da sanção de declaração de inidoneidade (art. 29, § 1°).*

152. Além disso, cabe ponderar que a oitiva, nos termos estabelecidos no art. 250, inc. V, do RITCU, se trata de medida processual que visa oferecer o exercício do contraditório a terceiro interessado a respeito de fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor, circunstâncias das quais não se cogita no presente caso concreto, posto a pessoa jurídica ser ouvida na condição de responsável [e não de terceiro interessado], devido à possibilidade de aplicação de sanção [e não de determinação que possa vir a atingir eventuais interesses subjetivos da parte], razões pelas quais entende-se ser o instrumento da audiência o mais adequado à providência proposta.

CONCLUSÃO

153. Como visto, por intermédio da presente fiscalização, identificou-se esquema de desvio de recursos em obras financiadas por verbas federais transferidas ao Município de Paranhos, na gestão do ex-Prefeito Júlio Cesar de Souza (2013-2016), a qual, aliás, já foi alvo da Operação "Toque de Midas", deflagrada em 4/4/2017, a respeito de possíveis fraudes em procedimentos licitatórios e desvio de recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/contador-teria-montado-esquema-para-desviar-verba-da-merenda-escolar).

154. No caso da fiscalização de que tratam estes autos, além dos prejuízos financeiros decorrentes do desvio dos recursos empregados nos empreendimentos, verificou-se considerável prejuízo social oriundo da situação de paralisação e até mesmo abandono de obras de inegável caráter social.

155. Com vistas a promover a responsabilização dos agentes públicos e particulares envolvidos nos fatos em apuração e o respectivo ressarcimento ao erário dos prejuízos quantificados, propõe-se a constituição de apartados de tomada de contas especial, nos termos do que estabelece o art. 47 da Lei 8.443/92.

156. Inclusive, ainda que se possa cogitar de eventual supressão de instâncias de controle, haja vista os atos normativos que regulamentam a execução de transferências intergovernamentais estabelecerem procedimentos específicos relacionados à fase interna da tomada de contas especial, a cargo dos respectivos órgãos concedentes, entende-se que, no caso concreto, deva ser privilegiada a adoção do procedimento previsto no art. 47 da Lei Orgânica deste Tribunal.

157. Isso porque a fase interna da tomada de contas especial constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, destinado à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, o qual visa fornecer, a este Tribunal, os elementos necessários ao exercício da competência prevista no art. 71, inc. II, parte final, da CF/1988, o que se dá na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo no TCU e finda com o julgamento das contas especiais.

158. No caso concreto, o Tribunal já dispõe de todos os elementos fáticos para apuração de responsabilidades e quantificação do dano, circunstância que torna desnecessária a adoção da fase interna do procedimento, de forma a privilegiar, inclusive, os princípios da segurança jurídica, da razoável duração do processo e da supremacia e indisponibilidade do interesse público, sem prejuízo de mitigar riscos de ineficácia do controle exercido por esta Corte de Contas, especialmente no que se refere ao efetivo ressarcimento do dano em apuração. Nesse sentido, aliás:

*(...) São inteiramente aplicáveis as considerações que fiz no voto condutor do Acórdão 1.522/2016-Plenário, ao observar que o Tribunal deveria evitar, em processos de fiscalização, a expedição de determinações para que o órgão da Administração instaure procedimento de tomada de contas especial, nas situações em que disponha de todos os elementos fáticos para apuração da responsabilidade e a quantificação do dano, por **motu proprio**, ou nas quais tais evidências possam ser buscadas e, na sequência, analisadas pela própria Secretaria do Tribunal.*

Nesses casos, compreendo que o TCU deve utilizar a competência que lhe foi deferida pelo art. 47 da Lei 8.443/1992, isto é, proceder à conversão do processo de fiscalização em tomada de contas especial e adotar, ele mesmo, por meio de sua Secretaria, as providências cabíveis para apuração das irregularidades.

Compreendo que tais medidas são importantes para mitigar o risco de ineficácia do controle efetuado pelo TCU, no que se refere à reintegração dos recursos malversados e à aplicação das sanções cabíveis, preservando adequadamente os princípios da segurança jurídica, da razoável duração do processo e do interesse público. (Acórdão 170/2018 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler)

159. Ademais, a circunstância de parte dos instrumentos de transferência objeto desta fiscalização se encontrar vigente não prejudica a adoção da medida proposta, tampouco a realização de novos repasses para a continuidade das obras, caso não haja outras circunstâncias impeditivas à efetivação de tais medidas, tendo em vista que os agentes públicos e particulares que serão chamados a responder pelo dano apurado não mais se encontram vinculados aos empreendimentos.

160. Para tanto, considerando a diversidade de cofres credores e das pessoas jurídicas contratadas para a execução das obras, responsabilizadas solidariamente aos agentes públicos que deram causa ao dano, propõe-se a constituição de três apartados de tomada de contas especial, de acordo com os critérios a seguir:

Tabela 9 - Critérios para formação de apartados de tomada de contas especial

Objeto	Empresa Contratada	Cofre Credor
Contrato de Repasse 821.763/2015	Construtora Aurora Eireli EPP	Tesouro Nacional
Convênio 796.470/2013	Apoio Construtora Ltda. ME	Fundação Nacional de Saúde
Propostas 11864.7130001/13-001, 11864.7130001/13-003 e 11864.7130001/13-004		Fundo Nacional de Saúde (subitem 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017 – Plenário)

161. *Outrossim, tendo em vista o desmembramento ora proposto, entende-se que, a despeito do disposto no art. 41, § 3°, da Resolução TCU 259/2014, em caráter excepcional, as audiências propostas sejam formalizadas no presente processo.*

162. Além disso, ainda no que tange à necessidade de imprimir maior efetividade às decisões proferidas por esta Corte de Contas, entende-se oportuna que seja decretada, cautelarmente, a indisponibilidade dos bens dos agentes identificados como responsáveis pelos prejuízos quantificados na presente fiscalização, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, com fundamento no art. 44, § 2°, da Lei 8.443/92, nos termos do disposto nos arts. 274 e 276 do RITCU.

163. Inicialmente, há de se esclarecer que a decretação de indisponibilidade de bens pelo TCU pode alcançar tanto os agentes públicos quanto os particulares responsáveis pelo ressarcimento dos danos em apuração, a exemplo do que restou decidido, entre outros, nos Acórdãos 213/2018, 1.956/2017, 1.601/2017 e 2.428/2016, do Plenário.

164. Tratando-se, no caso, de providência de natureza acautelatória que visa a garantir a eficácia da ulterior decisão de mérito, submete-se à demonstração inequívoca dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora.

165. O fumus boni iuris caracteriza-se pela probabilidade de o direito alegado parecer verdadeiro. O periculum in mora, por sua vez, consiste no risco real de que a decisão final a ser adotada não produza os efeitos que lhes são próprios em decorrência do elevado transcurso do tempo.

166. Valendo-se das considerações expendidas por ocasião da prolação do Acórdão 213/2018 – Plenário, as quais se mostram inteiramente aplicáveis à situação posta nos autos, constata-se a presença de ambos os requisitos necessários à adoção da medida acautelatória. Confira-se:

***In casu**, a fumaça do bom direito caracteriza-se pela verossimilhança do direito de a União reaver o prejuízo a ela imposto pelos responsáveis aqui mencionados. Em outras palavras, traduz a*

fumaça do bom direito o conjunto probatório disposto nos autos que aponta para as condutas irregulares causadoras dos prejuízos à União.

O perigo da demora decorre da possibilidade de que os responsáveis pelos desvios em análise, em face da demora natural decorrente das medidas promovidas por esta Corte no procedimento apuratório, adotem conduta reprovável que represente risco significativo de desfazimento de bens que possa prejudicar o ressarcimento ao erário. (Relator: Min. Vital do Rêgo)

167. Ademais, consoante as balizas fixadas na jurisprudência mencionada, tratando-se a decretação de indisponibilidade de bens de medida excepcional de natureza cautelar, não necessita ser precedida de indícios concretos de dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis ou de qualquer outra ação tendente a inviabilizar o ressarcimento ao erário, embora deva ser verificada, quando de sua utilização, a presença de conduta reprovável que represente riscos significativos de desfazimento de bens que possa prejudicar o ressarcimento ao erário.

168. No caso concreto, entende-se ter restado inequivocamente demonstrado que os agentes públicos e particulares envolvidos nos fatos em apuração, mediante ação conjunta e com unidade de desígnios, valeram-se de expedientes fraudulentos com vistas a se locupletar dos recursos federais transferidos ao Município de Paranhos, destinados à execução de obras de infraestrutura na referida localidade, circunstância que caracteriza o fumus boni iuris. Tais condutas autorizam a conclusão inequívoca de que os agentes em questão poderão adotar medidas tendentes a esquivar seus patrimônios do alcance de eventual decisão desta Corte de caráter condenatório, o que demonstra, portanto, a presença do periculum in mora.

169. Outrossim, considerando o entendimento consolidado no sentido de a adoção de oitiva prévia ser incompatível com o requisito da urgência da medida acautelatória de indisponibilidade de bens, tendo em vista a possibilidade de ocultação de patrimônio, o que prejudicaria a efetividade do processo para o ressarcimento do dano em apuração (cf. Acórdãos 296/2018 e 1.083/2017, do Plenário, entre outros), entende-se que deve ser adotada inaudita altera pars, com a posterior realização de oitiva dos responsáveis, na forma prevista no art. 276, § 3°, do RITCU, em autos constituídos especificamente para essa finalidade (apartado de "disponibilidade de bens"), tal qual decidido por ocasião da adoção do Acórdão 213/2018 – Plenário.

170. Estima-se que a implementação das medidas propostas no presente trabalho proporcione um benefício financeiro de R$ 1,4 milhão, proveniente do ressarcimento aos cofres públicos dos valores desviados das obras auditadas, assim como que a responsabilização dos agentes públicos e particulares envolvidos nos fatos em apuração tenha como efeito o incremento da expectativa de controle, de forma a inibir condutas tendentes à prática de atos ilícitos.

171. Outrossim, espera-se que os achados identificados na fiscalização sirvam de subsídios para a apuração de eventuais condutas criminosas dos agentes públicos e particulares envolvidos nos fatos descritos, razão pela qual se propõe o encaminhamento do presente relatório às representações regionais da Policia Federal e do Ministério Público Federal em Mato Grosso do Sul, assim como à Controladoria-Geral da União, para ciência.

172. Por fim, registre-se que propostas de melhorias nos processos de contratação de obras e serviços de engenharia por parte da Administração Pública encontram-se formalizadas no âmbito do TC 020.953/2017-8, relatório consolidador desta fiscalização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

173. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal a adoção das seguintes medidas:

173.1. decretar, cautelarmente, com fundamento no art. 44, § 2°, da Lei 8.443/92, c/c arts. 274 e 276 do RITCU, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens, tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, dos responsáveis a seguir identificados, observados os respectivos limites individuais de responsabilidade:

Responsável	CPF/CNPJ
Aline Regina de Oliveira Lima	028.467.201

	-77
Antônio Elson Santana dos Santos	465.150.111-72
Apoio Construtora Ltda. ME	17.213.324/0001-00
Construtora Aurora Eireli EPP	22.889.270/0001-38
Evandro Adão Ferreira Terres	652.406.691-04
Júlio César de Souza	894.428.061-49
Margaret Miranda de Oliveira	338.384.291-68
Paulo Barbosa de Araújo	569.330.451-53
Rosimar Aparecida Ferreira Vieira	004.956.371-81
Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto	810.751.461-00

173.2. *determinar, com fundamento no art. 276, § 3°, do RITCU, a* ***oitiva*** *dos responsáveis supra referidos, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronunciem a respeito da cautelar adotada;*

173.3. determinar à Secex/MS que promova a oitiva dos responsáveis em autos constituídos especificamente para tal finalidade (processo apartado de "disponibilidade de bens"), adotando-se as seguintes providências, salvo se aprovado normativo específico que venha a reger a matéria no âmbito desta Corte:

173.3.1. ao final das apurações, o processo apartado de "disponibilidade de bens" deve ser apensado aos presentes autos;

173.3.2. as verbas de caráter alimentar não estão alcançadas pela indisponibilidade decretada nos autos (vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família);

173.3.3. as contas-salário estão excepcionadas da medida cautelar adotada, sendo que, caso os responsáveis por ela alcançados desejem movimentar verbas de caráter alimentar, poderão fazê-lo livremente por meio de conta-salário, desde que providenciem a abertura de conta com tais características, nos termos do que prescreve a Resolução 3.402/2006, do Banco Central do Brasil;

173.3.4. os responsáveis que não tiverem interesse em providenciar abertura de conta-salário deverão peticionar ao relator, periodicamente, pleiteando a liberação das verbas alimentares depositadas nas contas-correntes alcançadas pela indisponibilidade decretada, comprovando, por meio de documentos hábeis, que os valores requeridos se enquadram como alimentares;

173.3.5. os demais recursos financeiros que se encontrarem em contas-correntes alcançadas pela indisponibilidade decretada nos presentes autos, tais como fundo de garantia, aplicações em previdência privada entre outros, escapam, em regra, do conceito de verba alimentar, razão pela qual, estão alcançados pela cautelar proposta;

173.3.6. os recursos disponíveis bem como as aplicações com prazo de vencimento determinado, vencidas ou a vencer, nas contas bloqueadas, continuam alcançados pela medida de indisponibilidade, no entanto, poderão ser objeto de aplicações financeiras desde que sejam de baixo risco, situação na qual a escolha dos investimentos, observada a referida condição, é de responsabilidade exclusiva do titular da conta corrente bloqueada bem como do gerente responsável pela aplicação;

173.4. determinar, com fundamento no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inc. IV, do RITCU, a ***audiência*** *dos responsáveis a seguir arrolados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:*

173.4.1. ***Juliano Ledesma Fernandes*** *(CPF 003.986.471-51), Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Paranhos, instituída por intermédio do Decreto 1/2015, e membro da Comissão Permanente de Licitação do Município de Paranhos, instituída por intermédio do Decreto 17/2016:*

a) restringir a publicidade das Tomadas de Preços 3/2015, 4/2015, 5/2015 e 6/2015, uma vez não ter sido demonstrada a publicação dos avisos das licitações em jornal diário de grande circulação no Estado, tal como preconizado no art. 21, inc. III, da Lei 8.666/93, cabendo ressaltar não constar do processo administrativo no qual foi processada a Tomada de Preços 6/2015 comprovante de publicação do aviso da licitação no Diário Oficial da União, em desacordo ao disposto no inc. I do referido dispositivo legal;

b) habilitar a empresa Apoio Construtora Ltda. ME, por ocasião do julgamento das Tomadas de Preços 3/2015 e 5/2015, sem que houvesse sido demonstrado que a licitante teria vistoriado o local de execução das obras, tal como exigido nos respectivos instrumentos convocatórios, devido à ausência de assinatura da representante do município, Margaret Miranda de Oliveira, nos termos de vistoria apresentados, em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, da Lei 8.666/93;

c) habilitar a empresa Construtora Aurora Eireli EPP, por ocasião do julgamento da Tomada de Preços 3/2016:

c.1) sem que houvesse sido demonstrado que a licitante teria vistoriado o local de execução das obras, tal como exigido no respectivo instrumento convocatório, devido à ausência de assinatura do representante do município, Antônio Elson Santana dos Santos, no termo de vistoria apresentado, em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, da Lei 8.666/93;

c.2) sem que houvesse sido atendido o requisito previsto no subitem 4.6 do edital, o qual exigia que a vistoria ao local dos serviços fosse realizada por intermédio do responsável técnico das licitantes, circunstância inobservada no caso concreto, pois o termo de vistoria apresentado no certame indica que a vistoria teria sido realizada pelo administrador da pessoa jurídica, em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, da Lei 8.666/93;

173.4.2. ***Fernando José Baraúna Recalde*** *(CPF 321.054.791-20), Assessor Jurídico do Município de Paranhos: aprovar, no exercício da competência prevista no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, as minutas dos editais das Tomadas de Preços 3/2015, 6/2015 e 3/2016, as quais continham exigências de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, a seguir descritas, circunstância que propiciou o direcionamento das contratações, resultando em certames licitatórios desprovidos de competitividade:*

a) exigência, na fase de habilitação, de visita técnica aos locais das obras, sem que houvesse sido demonstrado e justificado pela Administração, no processo de licitação, que tal restrição era imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, e sem que o edital previsse a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto, em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93, e à orientação jurisprudencial consolidada desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

b) exigência de que a vistoria aos locais dos serviços fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório

(Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

c) exigência, na fase de habilitação, para licitantes sediadas em outras unidades da federação, de apresentação de "visto" do conselho de fiscalização profissional local nas certidões de registro dos conselhos das unidades de origem, em desacordo ao disposto no art. 30, inc. I, da Lei 8.666/93, e à Súmula 272 desta Corte de Contas, tendo em vista o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que tal restrição somente deve ser imposta ao licitante vencedor do certame, por ocasião da celebração do contrato (cf. Acórdãos 1.176/2016 e 434/2016, do Plenário, e Acórdão 966/2015, da 2ª Câmara);

d) exigência de comprovação de capital social mínimo ***integralizado****, em desacordo ao disposto no art. 31, § 2°, da Lei 8.666/93, posto extrapolar os ditames do referido diploma legal, o qual não exige sua integralização (Acórdãos 1.944/2015, 1.842/2013, 1.533/2011, 113/2009, 2.882/2008 e 170/2007, do Plenário);*

173.4.3. ***Caio Cezar Pedrollo Machado*** *(CPF 031.988.941-66), Assessor Jurídico do Município de Paranhos: aprovar, no exercício da competência prevista no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, as minutas dos editais das Tomadas de Preços 4/2015 e 5/2015, as quais continham exigências de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, a seguir descritas, circunstância que propiciou o direcionamento das contratações, resultando em certames licitatórios desprovidos de competitividade:*

a) exigência, na fase de habilitação, de visita técnica aos locais das obras, sem que houvesse sido demonstrado e justificado pela Administração, no processo de licitação, que tal restrição era imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, e sem que o edital previsse a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto, em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.666/93, e à orientação jurisprudencial consolidada desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

b) exigência de que a vistoria aos locais dos serviços fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

c) exigência, na fase de habilitação, para licitantes sediadas em outras unidades da federação, de apresentação de "visto" do conselho de fiscalização profissional local nas certidões de registro dos conselhos das unidades de origem, em desacordo ao disposto no art. 30, inc. I, da Lei 8.666/93, e à Súmula 272 desta Corte de Contas, tendo em vista o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que tal restrição somente deve ser imposta ao licitante vencedor do certame, por ocasião da celebração do contrato (cf. Acórdãos 1.176/2016 e 434/2016, do Plenário, e Acórdão 966/2015, da 2ª Câmara);

d) exigência de comprovação de capital social mínimo ***integralizado****, em desacordo ao disposto no art. 31, § 2°, da Lei 8.666/93, posto extrapolar os ditames do referido diploma legal, o qual não exige sua integralização (Acórdãos 1.944/2015, 1.842/2013, 1.533/2011, 113/2009, 2.882/2008 e 170/2007, do Plenário);*

173.4.4. ***José Conceição Lopes*** *(CPF 254.777.901-30), Membro da Comissão Permanente de Licitação do Município de Paranhos, instituída por intermédio do Decreto 1/2015: habilitar a empresa Apoio Construtora Ltda. ME, por ocasião do julgamento da Tomada de Preços 3/2015, sem que houvesse sido demonstrado que a licitante teria vistoriado o local de execução das obras, tal*

como exigido no respectivo instrumento convocatório, devido à ausência de assinatura da representante do município, Margaret Miranda de Oliveira, nos termos de vistoria apresentados, em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, da Lei 8.666/93;

173.4.5. ***Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto*** *(CPF 810.751.461-00), Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Paranhos, instituída por intermédio do Decreto 17/2016:*

a) restringir a publicidade da Tomada de Preços 3/2016, uma vez não ter sido demonstrada a publicação do aviso da licitação em jornal diário de grande circulação no Estado, tal como preconizado no art. 21, inc. III, da Lei 8.666/93;

b) habilitar a empresa Construtora Aurora Eireli EPP, por ocasião do julgamento da Tomada de Preços 3/2016:

b.1) sem que houvesse sido demonstrado que a licitante teria vistoriado o local de execução da obra, tal como exigido no respectivo instrumento convocatório, devido à ausência de assinatura do representante do município, Antônio Elson Santana dos Santos, no termo de vistoria apresentado, em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, da Lei 8.666/93;

b.2) sem que houvesse sido atendido o requisito previsto no subitem 4.6 do edital, o qual exigia que a vistoria ao local dos serviços fosse realizada por intermédio do responsável técnico das licitantes, circunstância inobservada no caso concreto, pois o termo de vistoria apresentado no certame indica que a vistoria teria sido realizada pelo administrador da pessoa jurídica, em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, da Lei 8.666/93;

173.4.6. ***Ana Caroline Machado de Oliveira*** *(CPF 046.467.041-10), Membro da Comissão Permanente de Licitação do Município de Paranhos, instituída por intermédio do Decreto 17/2016: habilitar a empresa Construtora Aurora Eireli EPP, por ocasião do julgamento da Tomada de Preços 3/2016:*

a) sem que houvesse sido demonstrado que a licitante teria vistoriado o local de execução da obra, tal como exigido no respectivo instrumento convocatório, devido à ausência de assinatura do representante do município, Antônio Elson Santana dos Santos, no termo de vistoria apresentado, em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, da Lei 8.666/93;

b) sem que houvesse sido atendido o requisito previsto no subitem 4.6 do edital, o qual exigia que a vistoria ao local dos serviços fosse realizada por intermédio do responsável técnico das licitantes, circunstância inobservada no caso concreto, pois o termo de vistoria apresentado no certame indica que a vistoria teria sido realizada pelo administrador da pessoa jurídica, em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, da Lei 8.666/93;

173.4.7. ***Júlio César de Souza*** *(CPF 894.428.061-49), Prefeito do Município de Paranhos (2013-2016): homologar o resultado das Tomadas de Preços 3/2015, 4/2015, 5/2015, 6/2015 e 3/2016, tendo em vista:*

a) que os editais dos certames continham exigências de caráter restritivo para a habilitação dos licitantes, em desacordo ao disposto no art. 3°, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, a seguir descritas, circunstância que propiciou o direcionamento das contratações, resultando em certames licitatórios desprovidos de competitividade:

a.1) exigência, na fase de habilitação, de visita técnica aos locais das obras, sem que houvesse sido demonstrado e justificado pela Administração, no processo de licitação, que tal restrição era imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, e sem que o edital previsse a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possuía pleno conhecimento do objeto, em contrariedade ao disposto no art. 30, inc. III, da Lei

8.666/93, e à orientação jurisprudencial consolidada desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

a.2) exigência de que a vistoria aos locais dos serviços fosse realizada, necessariamente, pelo profissional indicado como responsável técnico pelas licitantes, em contrariedade ao entendimento consolidado no sentido de que a visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório (Acórdãos 4.991/2017, 2.416/2017, 2.672/2016, 1.447/2015, 373/2015, 234/2015, 2.913/2014 e 2.826/2014, do Plenário);

a.3) exigência, na fase de habilitação, para licitantes sediadas em outras unidades da federação, de apresentação de "visto" do conselho de fiscalização profissional local nas certidões de registro dos conselhos das unidades de origem, em desacordo ao disposto no art. 30, inc. I, da Lei 8.666/93, e à Súmula 272 desta Corte de Contas, tendo em vista o entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que tal restrição somente deve ser imposta ao licitante vencedor do certame, por ocasião da celebração do contrato (cf. Acórdãos 1.176/2016 e 434/2016, do Plenário, e Acórdão 966/2015, da 2ª Câmara);

a.4) exigência de comprovação de capital social mínimo ***integralizado****, em desacordo ao disposto no art. 31, § 2°, da Lei 8.666/93, posto extrapolar os ditames do referido diploma legal, o qual não exige sua integralização (Acórdãos 1.944/2015, 1.842/2013, 1.533/2011, 113/2009, 2.882/2008 e 170/2007, do Plenário);*

b) não ter sido exigida a demonstração da capacidade técnico-operacional das licitantes, em desacordo ao art. 30, inc. II e § 1°, da Lei 8.666/93, tendo em vista que os atestados exigidos a título de qualificação técnica referiam-se, exclusivamente, à demonstração da capacitação técnico-profissional, ou seja, do profissional indicado como responsável técnico pela execução da obra, a qual não se confunde com a capacitação técnico-operacional (Acórdão 2.208/2016 – Plenário);

c) ter havido restrição à publicidade dos certames, uma vez não ter sido demonstrada a publicação dos avisos das licitações em jornal diário de grande circulação no Estado, tal como preconizado no art. 21, inc. III, da Lei 8.666/93, cabendo ressaltar não constar do processo administrativo no qual foi processada a Tomada de Preços 6/2015 comprovante de publicação do aviso da licitação no Diário Oficial da União, em desacordo ao disposto no inc. I do referido dispositivo legal;

d) que a empresa Apoio Construtora Ltda. ME, por ocasião do julgamento das Tomadas de Preços 3/2015, 4/2015 e 5/2015, foi habilitada sem que houvesse sido demonstrado que a licitante teria vistoriado o local de execução das obras, tal como exigido nos respectivos instrumentos convocatórios, devido à ausência de assinatura da representante do município, Margaret Miranda de Oliveira, nos termos de vistoria apresentados, em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, da Lei 8.666/93;

e) que a empresa Construtora Aurora Eireli EPP, por ocasião do julgamento da Tomada de Preços 3/2016, foi habilitada em desacordo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3°, caput, e no art. 41, caput, da Lei 8.666/93:

e.1) sem que houvesse sido demonstrado que a licitante teria vistoriado o local de execução das obras, tal como exigido nos respectivos instrumentos convocatórios, devido à ausência de assinatura do representante do município, Antônio Elson Santana dos Santos, no termo de vistoria apresentado;

e.2) sem que houvesse sido atendido o requisito previsto no subitem 4.6 do edital, o qual exigia que a vistoria ao local dos serviços fosse realizada por intermédio do responsável técnico das licitantes, circunstância inobservada no caso concreto, pois o termo de vistoria apresentado no certame indica que a vistoria teria sido realizada pelo administrador da pessoa jurídica;

f) os indícios de simulação observados no processamento e julgamento das Tomadas de Preços 3/2015, 4/2015, 5/2015 e 6/2015, considerando, sob esse aspecto:

f.1) a proximidade entre as datas de realização e demais atos processuais praticados no âmbito desses certames, a seguir discriminados:

Licitação	**Início**	**Autorização**	**Aviso**	**Vistoria**	**Sessão**	**Contrato**	**Ordem de Serviço**
3/2015	18/5/2015	21/5/2015	25/5/2015	15/6/2015	15/6/2015	16/6/2015	16/6/2015
4/2015	11/5/2015	18/5/2015		9/6/2015	16/6/2015		
5/2015	18/5/2015	21/5/2015					
6/2015	22/6/2015	24/6/2015	2/7/2015	13/7/2015	23/7/2015	3/8/2015	3/8/2015

f.2) a circunstância de a ata da Tomada de Preços 4/2015 sequer ter sido rubricada e assinada pelos membros da Comissão Permanente de Licitação e pelo representante da licitante;

173.5. determinar, com fundamento no art. 29, § 1°, da Resolução TCU 36/1995, a ***audiência*** *das pessoas jurídicas a seguir identificadas, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:*

173.5.1. ***Construtora Aurora Eireli EPP*** *(CNPJ 22.889.270/0001-38): participar de esquema de fraude à licitação promovida pelo Município de Paranhos (Tomada de Preços 3/2016), tendo em vista as circunstâncias a seguir descritas:*

a) participação isolada da referida empresa no certame licitatório;

b) apresentação de proposta de preço em valor próximo ao disponível para a execução do contrato, o que demonstra que a empresa antevia a ausência de demais participantes no certame;

c) tratar-se de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que caracteriza, por si só, a ocorrência de fraude à licitação (cf. Acórdãos 314/2017 e 1.358/2008, do Plenário), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

c.1) inexistência física da empresa no atual endereço constante do instrumento constitutivo;

c.2) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por sua titular, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira (CPF 004.956.371-81) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c.3) ausência de empregados registrados no exercício de 2016;

c.4) ausência de empregados vinculados à matrícula da obra objeto do Contrato 55/2016 no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.236.36741/75);

c.5) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à referida matrícula;

173.5.2. ***Apoio Construtora Ltda. ME*** *(CNPJ 17.213.324/0001-00): participar de esquema de fraudes a licitações promovidas pelo Município de Paranhos (Tomadas de Preços 3/2015, 4/2015, 5/2015 e 6/2015), tendo em vista as circunstâncias a seguir descritas:*

a) participação isolada da referida empresa nos certames licitatórios;

b) apresentação de propostas de preços em valores próximos aos disponíveis para a execução dos contratos, o que demonstra que a empresa antevia a ausência de demais participantes nos certames;

c) indícios de simulação observados no processamento e julgamento das Tomadas de Preços 3/2015, 4/2015, 5/2015 e 6/2015, considerando, sob esse aspecto:

c.1) a proximidade entre as datas de realização e demais atos processuais praticados no âmbito desses certames, a seguir discriminados:

Licitação	**Início**	**Autorização**	**Aviso**	**Vistoria**	**Sessão**	**Contrato**	**Ordem de**

							Serviço
3/2015	18/5/2015	21/5/2015	25/5/2015	15/6/2015	15/6/2015	16/6/2015	16/6/2015
4/2015	11/5/2015	18/5/2015		9/6/2015	16/6/2015		
5/2015	18/5/2015	21/5/2015					
6/2015	22/6/2015	24/6/2015	2/7/2015	13/7/2015	23/7/2015	3/8/2015	3/8/2015

c.2) a circunstância de a ata da Tomada de Preços 4/2015 sequer ter sido rubricada e assinada pelos membros da Comissão Permanente de Licitação e pelo representante da licitante;

d) tratar-se de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que caracteriza, por si só, a ocorrência de fraude à licitação (cf. Acórdãos 314/2017 e 1.358/2008, do Plenário), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

d.1) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

d.2) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

d.3) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016, período de execução do Contrato 85/2015;

d.4) ausência de empregados vinculados à matrícula da obra objeto do Contrato 85/2015 no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.230.95060/73);

d.5) existência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS (sem movimento) vinculadas à obra objeto do Contrato 85/2015, nas competências de março a maio/2015, período no qual sequer havia sido iniciado o processo licitatório que acarretou a contratação da referida pessoa jurídica, sem se olvidar de que se tratam de GFIPS sem movimento, ou seja, apresentadas com indicativo de ausência de fato gerador de contribuição previdenciária, nos termos do que disciplina o art. 9° da Instrução Normativa RFB 925/2009, o que indica, portanto, não ter havido prestação de serviço, circunstância que acarreta a inidoneidade dos documentos fiscais emitidos pela contratada;

d.6) ausência de matrícula das obras objeto dos Contratos 65/2015, 80/2015 e 81/2015 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

d.7) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas às obras objeto dos Contratos 65/2015, 80/2015 e 81/2015;

173.6. constituir, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, três apartados de tomada de contas especial, de acordo com as características a seguir:

Instrumento	Empresa Contratada	Cofre Credor
Contrato de Repasse 821.763/2015	Construtora Aurora Eireli EPP	Tesouro Nacional
Convênio 796.470/2013	Apoio Construtora Ltda. ME	Fundação Nacional de Saúde
Propostas 11864.7130001/13-001, 11864.7130001/13-003 e 11864.7130001/13-004		Fundo Nacional de Saúde (subitem 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017 – Plenário)

173.7. desconsiderar a personalidade jurídica das empresas a seguir elencadas, com fundamento no art. 50 do Código Civil, para que os seus responsáveis abaixo indicados respondam pessoalmente pelo débito apurado nos autos:

173.7.1. ***Construtora Aurora Eireli EPP*** *(CNPJ 22.889.270/0001-38): Rosimar Aparecida Ferreira Vieira (CPF 004.956.371-81), titular da pessoa jurídica, e Paulo Barbosa de Araújo (CPF 569.330.451-53), administrador da pessoa jurídica;*

173.7.2. ***Apoio Construtora Ltda. ME*** *(CNPJ 17.213.324/0001-00): Evandro Adão Ferreira Terres (CPF 652.406.691-04), sócio-administrador da pessoa jurídica;*

173.8. determinar a ***citação****, de forma solidária, dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c art. 202, inc. II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:*

Contrato de Repasse 821.763/2015

Valor (R$)	Data	Responsáveis Solidários
246.550,00	26/12/2016	Antônio Elson Santana dos Santos, Júlio César de Souza, Construtora Aurora Eireli EPP, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira e Paulo Barbosa de Araújo

173.8.1. ***Júlio César de Souza*** *(CPF 894.428.061-49), Prefeito do Município de Paranhos (2013-2016):*

a) autorizar a realização de pagamento à empresa Construtora Aurora Eireli EPP, no âmbito da execução do Contrato 55/2016, o qual tinha por objeto a execução de obra de recapeamento no perímetro urbano do município, ocorrido em 26/12/2016 (1ª medição), com base em boletim de medição fraudulento, o qual retratou a realização de serviços que, à época, ainda não haviam sido executados, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;

b) utilizar-se de "empresa de fachada" (Construtora Aurora Eireli EPP) para a realização da obra de recapeamento financiada por intermédio do Contrato de Repasse 821.763/2015, circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

b.1) inexistência física da empresa no atual endereço constante do instrumento constitutivo;

b.2) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por sua titular, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira (CPF 004.956.371-81) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

b.3) ausência de empregados registrados no exercício de 2016;

b.4) ausência de empregados vinculados à matrícula da obra no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.236.36741/75);

b.5) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à referida matrícula;

173.8.2. ***Antônio Elson Santana dos Santos*** *(CPF 465.150.111-72), servidor responsável pela fiscalização do Contrato 55/2016: elaborar boletim de medição fraudulento (1ª medição), no âmbito da execução do Contrato 55/2016, o qual tinha por objeto a execução de obra de recapeamento no perímetro urbano do município, tendo em vista que:*

a) o referido documento retratou a realização de serviços que, à época (dezembro/2016), ainda não haviam sido executados, o que somente veio a ocorrer em maio/2017, em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância

que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;

b) o documento em questão permitiu à empresa contratada ser remunerada por serviços que, a princípio, foram executados por terceiros, circunstância que propiciou o desvio dos recursos empregados na obra, tendo em vista os indícios a seguir discriminados de que a empresa Construtora Aurora Eireli EPP se trata de "empresa de fachada":

b.1) inexistência física da empresa no atual endereço constante do instrumento constitutivo;

b.2) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por sua titular, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira (CPF 004.956.371-81) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

b.3) ausência de empregados registrados no exercício de 2016;

b.4) ausência de empregados vinculados à matrícula da obra no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.236.36741/75);

b.5) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à referida matrícula;

173.8.3. ***Construtora Aurora Eireli EPP*** *(CNPJ 22.889.270/0001-38), pessoa jurídica contratada: concorrer para o cometimento do dano ao erário observado na execução do Contrato 55/2016, o qual tinha por objeto a execução de obra de recapeamento no perímetro urbano do município, devido a:*

a) ter auferido remuneração sem correspondência com serviços executados, considerando que por ocasião do pagamento da 1ª medição da obra, ocorrido em 26/12/2016, sequer havia sido iniciada a execução do empreendimento, o que somente veio a ocorrer em maio/2017, circunstância que caracteriza o recebimento de benefício indevido, dando azo a sua responsabilização perante o controle externo, nos termos do disposto no art. 16, § 2°, alínea "b", da Lei 8.443/92, c/c art. 209, § 6°, inc. II, do RITCU;

b) tratar-se de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

b.1) inexistência física da empresa no atual endereço constante do instrumento constitutivo;

b.2) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por sua titular, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira (CPF 004.956.371-81) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

b.3) ausência de empregados registrados no exercício de 2016;

b.4) ausência de empregados vinculados à matrícula da obra no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.236.36741/75);

b.5) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à referida matrícula;

173.8.4. ***Rosimar Aparecida Ferreira Vieira*** *(CPF 004.956.371-81) e* ***Paulo Barbosa de Araújo*** *(CPF 569.330.451-53), titular e administrador da empresa Construtora Aurora Eireli EPP, respectivamente: abusar da personalidade jurídica da empresa Construtora Aurora Eireli EPP, desviando sua finalidade para fins ilícitos (fraudar a execução da Tomada de Preços 3/2016 e do Contrato 55/2016), nos termos do disposto no art. 50 do Código Civil, tendo em vista os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica por eles constituída se trata de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte*

(Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do instrumento constitutivo;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por sua titular, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira (CPF 004.956.371-81) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) ausência de empregados registrados no exercício de 2016;

d) ausência de empregados vinculados à matrícula da obra no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.236.36741/75);

e) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas à referida matrícula;

*173.9. determinar a **citação**, de forma solidária, dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c art. 202, inc. II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:*

Convênio 145/2013 (SICONV 796.470)

Valor (R$)	**Data**	**Responsáveis Solidários**
99.041,71	17/3/2016	Antônio Elson Santana dos Santos, Júlio César de Souza, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres
74.967,65	10/5/2016	
70.548,36	1/6/2016	
190.319,01	6/9/2016	

*173.9.1. **Júlio César de Souza** (CPF 894.428.061-49), Prefeito do Município de Paranhos (2013-2016):*

a) autorizar a realização de pagamentos à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, no âmbito da execução do Contrato 85/2015, o qual tinha por objeto a execução de obra de implantação de 62 (sessenta e duas) unidades de melhorias sanitárias domiciliares (módulos sanitários) em aldeias indígenas, assentamentos e áreas urbanas no município, no período compreendido entre março a setembro/2016, com base em boletins de medição fraudulentos (1ª a 4ª medição), os quais retrataram a realização de serviços inexecutados, tendo em vista o descompasso observado entre a execução física (26,16%) e a financeira (88,72%) do empreendimento, apurado por ocasião de vistoria realizada pelo órgão concedente em 15/12/2017, em desacordo aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;

b) utilizar-se de "empresa de fachada" (Apoio Construtora Ltda. ME) para a realização da obra de implantação de 62 (sessenta e duas) unidades de melhorias sanitárias domiciliares (módulos sanitários), financiada por intermédio do Convênio 145/2013 (SICONV 796.470), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

b.1) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b.2) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

b.3) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016, período de execução do Contrato 85/2015;

b.4) ausência de empregados vinculados à matrícula da obra no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.230.95060/73);

b.5) existência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS (sem movimento) vinculadas à obra, nas competências de março a maio/2015, período no qual sequer havia sido iniciado o processo licitatório que acarretou a contratação da referida pessoa jurídica, sem se olvidar de que se tratam de GFIPS sem movimento, ou seja, apresentadas com indicativo de ausência de fato gerador de contribuição previdenciária, nos termos do que disciplina o art. 9° da Instrução Normativa RFB 925/2009, o que indica, portanto, não ter havido prestação de serviço, circunstância que acarreta a inidoneidade dos documentos fiscais emitidos pela contratada;

173.9.2. ***Antônio Elson Santana dos Santos*** *(CPF 465.150.111-72), servidor responsável pela fiscalização do Contrato 85/2015: elaborar boletins de medição fraudulentos no âmbito da execução do Contrato 85/2015, o qual tinha por objeto a execução de obra de implantação de 62 (sessenta e duas) unidades de melhorias sanitárias domiciliares (módulos sanitários) em aldeias indígenas, assentamentos e áreas urbanas no município, no período compreendido entre março a setembro/2016 (1ª a 4ª medição), tendo em vista que tais documentos:*

a) retrataram a realização de serviços inexecutados, tendo em vista o descompasso observado entre a execução física (26,16%) e a financeira (88,72%) do empreendimento, apurado por ocasião de vistoria realizada pelo órgão concedente em 15/12/2017, em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou à contratada auferir remuneração sem correspondência com serviços prestados e o consequente desvio dos recursos empregados na obra;

b) permitiram à empresa contratada ser remunerada por serviços que, a princípio, foram executados por terceiros, circunstância que propiciou o desvio dos recursos empregado na obra, tendo em vista os indícios a seguir discriminados de que a empresa Apoio Construtora Ltda. ME se trata de "empresa de fachada":

b.1) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b.2) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

b.3) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016, período de execução do Contrato 85/2015;

b.4) ausência de empregados vinculados à matrícula da obra no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.230.95060/73);

b.5) existência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS (sem movimento) vinculadas à obra, nas competências de março a maio/2015, período no qual sequer havia sido iniciado o processo licitatório que acarretou a contratação da referida pessoa jurídica, sem se olvidar de que se tratam de GFIPS sem movimento, ou seja, apresentadas com indicativo de ausência de fato gerador de contribuição previdenciária, nos termos do que disciplina o art. 9° da Instrução Normativa RFB 925/2009, o que indica, portanto, não ter havido prestação de serviço, circunstância que acarreta a inidoneidade dos documentos fiscais emitidos pela contratada;

173.9.3. ***Apoio Construtora Ltda. ME*** *(CNPJ 17.213.324/0001-00), pessoa jurídica contratada: concorrer para o cometimento do dano ao erário observado na execução do Contrato 85/2015, o qual*

tinha por objeto a execução de obra de implantação de 62 (sessenta e duas) unidades de melhorias sanitárias domiciliares (módulos sanitários) em aldeias indígenas, assentamentos e áreas urbanas no município, devido a:

a) ter auferido remuneração sem correspondência com serviços executados no período compreendido entre março a setembro/2016 (1ª a 4ª medição), tendo em vista o descompasso observado entre a execução física (26,16%) e a financeira (88,72%) do empreendimento, apurado por ocasião de vistoria realizada pelo órgão concedente em 15/12/2017, circunstância que caracteriza o recebimento de benefício indevido, dando azo a sua responsabilização perante o controle externo, nos termos do disposto no art. 16, § 2°, alínea "b", da Lei 8.443/92, c/c art. 209, § 6°, inc. II, do RITCU;

b) tratar-se de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara), tendo em vista os indícios a seguir elencados:

b.1) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b.2) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

b.3) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016, período de execução do Contrato 85/2015;

b.4) ausência de empregados vinculados à matrícula da obra no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.230.95060/73);

b.5) existência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS (sem movimento) vinculadas à obra, nas competências de março a maio/2015, período no qual sequer havia sido iniciado o processo licitatório que acarretou a contratação da referida pessoa jurídica, sem se olvidar de que se tratam de GFIPS sem movimento, ou seja, apresentadas com indicativo de ausência de fato gerador de contribuição previdenciária, nos termos do que disciplina o art. 9° da Instrução Normativa RFB 925/2009, o que indica, portanto, não ter havido prestação de serviço, circunstância que acarreta a inidoneidade dos documentos fiscais emitidos pela contratada;

173.9.4. ***Evandro Adão Ferreira Terres*** *(CPF 652.406.691-04), sócio-administrador da pessoa jurídica: abusar da personalidade jurídica da empresa Apoio Construtora Ltda. ME, desviando sua finalidade para fins ilícitos (fraudar a execução da Tomada de Preços 6/2015 e do Contrato 85/2015), nos termos do disposto no art. 50 do Código Civil, tendo em vista os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica por ele administrada se trata de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):*

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) quadro insuficiente de empregados registrados em 2016, período de execução do Contrato 85/2015;

d) ausência de empregados vinculados à matrícula da obra no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI 51.230.95060/73);

e) existência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS (sem movimento) vinculadas à obra, nas competências de março a maio/2015, período no qual sequer

havia sido iniciado o processo licitatório que acarretou a contratação da referida pessoa jurídica, sem se olvidar de que se tratam de GFIPS sem movimento, ou seja, apresentadas com indicativo de ausência de fato gerador de contribuição previdenciária, nos termos do que disciplina o art. 9° da Instrução Normativa RFB 925/2009, o que indica, portanto, não ter havido prestação de serviço, circunstância que acarreta a inidoneidade dos documentos fiscais emitidos pela contratada;

*173.10. determinar a **citação**, de forma solidária, dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c art. 202, inc. II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das condutas irregulares a seguir discriminadas:*

Proposta 11864.7130001/13-001

Valor (R$)	Data	Responsáveis Solidários
80.356,56	26/6/2015	Margaret Miranda de Oliveira, Aline Regina de Oliveira Lima, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres
74.433,61	24/7/2015	
28.299,50	17/8/2015	
29.376,96	27/8/2015	
23.125,44	16/9/2015	

Proposta 11864.7130001/13-003

Valor (R$)	Data	Responsáveis Solidários
15.403,50	31/7/2015	Margaret Miranda de Oliveira, Aline Regina de Oliveira Lima, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres
6.459,33	24/9/2015	

Proposta 11864.7130001/13-004

Valor (R$)	Data	Responsáveis Solidários
15.104,92	31/7/2015	Margaret Miranda de Oliveira, Aline Regina de Oliveira Lima, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres
5.056,00	24/9/2015	

*173.10.1. **Aline Regina de Oliveira Lima** (CPF 028.467.201-77) e **Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto** (CPF 810.751.461-00), Secretária de Saúde (2013-2015) e Secretária de Finanças (2013-2016) do Município de Paranhos, respectivamente: autorizar a realização de pagamentos, no âmbito da execução dos Contratos 65/2015, 80/2015 e 81/2015, os quais tinham por objeto a execução de obras de construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde no município, respectivamente, no período compreendido entre junho a setembro/2015, à empresa Apoio Construtora Ltda. ME, a qual apresenta indícios de se tratar de "empresa de fachada", circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara), a seguir elencados:*

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) ausência de matrícula das obras junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

d) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas às obras;

173.10.2. ***Margaret Miranda de Oliveira*** *(CPF 338.384.291-68), servidora responsável pela fiscalização dos Contratos 65/2015, 80/2015 e 81/2015: elaborar boletins de medição fraudulentos no âmbito da execução dos Contratos 65/2015, 80/2015 e 81/2015, os quais tinham por objeto a execução de obras de construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde no município, respectivamente, no período compreendido entre junho a setembro/2015, tendo em vista que tais documentos permitiram à empresa contratada ser remunerada por serviços que, a princípio, foram executados por terceiros, em desacordo aos deveres de fiscalização contratual preconizados no art. 67 da Lei 8.666/93 e aos regulares processos de liquidação e pagamento da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, circunstância que propiciou o desvio dos recursos empregado nas obras, tendo em vista os indícios a seguir discriminados de que a empresa Apoio Construtora Ltda. ME se trata de "empresa de fachada":*

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) ausência de matrícula das obras junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

d) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas às obras;

173.10.3. ***Apoio Construtora Ltda. ME*** *(CNPJ 17.213.324/0001-00), pessoa jurídica contratada: concorrer para o cometimento do dano ao erário observado na execução dos Contratos 65/2015, 80/2015 e 81/2015, os quais tinham por objeto a execução de obras de construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde no município, respectivamente, no período compreendido entre junho a setembro/2015, devido a tratar-se de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara), tendo em vista os indícios a seguir elencados:*

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) ausência de matrícula das obras junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da

respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

d) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas às obras;

173.10.4. ***Evandro Adão Ferreira Terres*** *(CPF 652.406.691-04), sócio-administrador da pessoa jurídica: abusar da personalidade jurídica da empresa Apoio Construtora Ltda. ME, desviando sua finalidade para fins ilícitos (fraudar a execução das Tomadas de Preços 3/2015, 4/2015 e 5/2015, e dos Contratos 65/2015, 80/2015 e 81/2015), nos termos do disposto no art. 50 do Código Civil, tendo em vista os indícios a seguir elencados de que a pessoa jurídica por ele administrada se trata de empresa instrumentária ("empresa de fachada"), circunstância que rompe o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, mesmo que se encontre executado, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.675/2012, 2.804/2012 e 2.496/2016, do Plenário, 2.044/2016, da 1ª Câmara, e 5.796/2017, da 2ª Câmara):*

a) inexistência física da empresa no atual endereço constante do contrato social;

b) utilização de interposta pessoa na administração da pessoa jurídica ("laranja"), devido à incompatibilidade entre as funções exercidas por seu ex-administrador Gerson dos Santos (CPF 721.694.949-87) em outras pessoas jurídicas com a atividade econômica supostamente desenvolvida pela empresa;

c) ausência de matrícula das obras junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Matrícula CEI), em desacordo à legislação tributária previdenciária, a qual estabelece a obrigatoriedade de a empresa construtora, quando contratada para execução de obra por empreitada total, efetuar matrícula de obra de construção civil, no CEI, no prazo de 30 dias contados do início da respectiva atividade (art. 49, § 1°, da Lei 8.212/91, c/c art. 19, inc. II, alínea "c", art. 24 e art. 47, inc. X, da Instrução Normativa RFB 971/2009);

d) ausência de Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPS vinculadas às obras;

173.11. notificar os responsáveis a quem são dirigidas as citações propostas, comunicando-lhes acerca da autuação dos processos apartados de tomada de contas especial, nos quais serão praticados os atos processuais subsequentes com vistas à apreciação final da matéria, nos termos do art. 41, § 3°, da Resolução TCU 259/2014;

173.12. informar os responsáveis a quem são dirigidas as citações propostas que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1°, do RITCU;

173.13. comunicar aos Ministérios das Cidades (Contrato de Repasse 821.763/2015) e da Saúde (Convênio 796.470/2013 e Propostas 11864.7130001/13-001, 11864.7130001/13-003 e 11864.7130001/13-004):

173.13.1. a respeito da constituição dos apartados de tomada de contas especial, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RITCU;

173.13.2. que a instauração de tomada de contas especial por esta Corte de Contas não prejudica a realização de novos repasses para a continuidade do objeto financiado por intermédio do Contrato de Repasse 821.763/2015, caso não haja outras circunstâncias impeditivas, tendo em vista que os agentes públicos e particulares que serão chamados a responder pelo dano apurado não mais se encontram vinculados ao empreendimento;

173.14. dar conhecimento ao Ministério das Cidades (Contrato de Repasse 821.763/2015), à Superintendência Regional da Funasa em Mato Grosso do Sul (Convênio 796.470/2013) e ao Fundo Nacional de Saúde (Propostas 11864.7130001/13-001, 11864.7130001/13-003 e 11864.7130001/13-004) a respeito da decisão que vier a ser adotada nos autos, informando-lhes que o processamento e julgamento das tomadas de contas especiais relativas às transferências indicadas dar-se-á diretamente por esta Corte de Contas;

173.15. dar conhecimento da decisão que vier a ser adotada, nos termos da Súmula 70 do TCU, ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul, com vistas à adoção de eventuais providências em suas esferas de competência em relação à situação descrita nos itens 103/112 deste relatório, encaminhando-lhes cópia de seu inteiro teor assim como do presente relatório;

173.16. dar conhecimento da decisão que vier a ser adotada à Controladoria Regional da União em Mato Grosso do Sul, à Superintendência Regional da Polícia Federal em Mato Grosso do Sul – Delegacia em Ponta Porã e ao Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul, encaminhando-lhes cópia de seu inteiro teor assim como do presente relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso Sul, tendo por objeto obras financiadas com recursos federais, repassados a municípios daquele Estado considerados como "em situação de risco", de acordo com critérios estabelecidos em trabalho de produção de conhecimento anterior à fiscalização, cujos critérios e procedimentos foram devidamente transcritos no relatório.

Na fase de planejamento, a equipe de fiscalização identificou "indícios robustos" de esquema de desvio em empreendimentos financiados com recursos transferidos a municípios que integram os polos de Dourados e de Ponta Porã, utilizando, para tanto, a divisão do Estado de Mato Grosso do Sul em sete polos, definida pelo Conselho de Justiça Federal.

Com vistas à melhor condução dos trabalhos, a unidade técnica autuou o presente processo e o TC 011.619/208-0, que trata dos achados relativos ao polo de Dourados, que também está sendo submetido à deliberação deste Colegiado na presente Sessão.

Encontra-se em tramitação o TC 005.346/2018-5, que trata de repasse para obras de pavimentação asfáltica no Município de Paranhos/MS, no âmbito do qual este Colegiado expediu medida cautelar, determinando a suspensão do respectivo instrumento contratual. Atualmente, encontra-se em análise a proposta de conversão do processo em tomada de contas especial, para apuração dos indícios de débitos apontados pelos técnicos da Secex/MS

Nestes autos, destinados à apuração de ocorrências identificadas no Polo de Ponta Porã, o trabalho de fiscalização limitou-se ao Município de Paranhos/MS, tendo a equipe identificado indícios de irregularidade em obras de:

a) implantação de melhorias sanitárias domiciliares, financiadas com recursos provenientes da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA);

b) construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde, financiadas com recursos oriundos do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde ("Requalifica UBS");

c) recapeamento e pavimentação asfáltica de ruas, financiadas pelo Ministério das Cidades.

Segundo a unidade técnica, dos R$ 2,3 milhões aplicados nas obras fiscalizadas, há indícios de desvio de recursos correspondentes a aproximadamente R$ 1,4 milhões, que carecem de esclarecimentos por parte dos responsáveis, sob pena de serem condenados ao recolhimento dos valores desviados, de acordo com o previsto no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/1992.

Por esse motivo, considerando que foram devidamente acostados aos autos os elementos necessários à identificação dos responsáveis e à quantificação dos eventuais danos, a equipe de fiscalização propôs a conversão do processo em tomada de contas especial, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, com a constituição de 3 apartados, de acordo com o cofre credor para qual deverão ser recolhidos os débitos que remanescerem após a fase de citação.

No que tange às empresas contratadas, Construtora Aurora Eireli EPP e da Apoio Construtora Ltda. ME, a Secretaria pugnou pela a desconsideração de suas personalidades jurídicas, com fundamento no art. 50 do Código Civil, para que o titular e o administrador da primeira e o sócio administrador da segunda também respondam pelos débitos atribuídos às respectivas empresas.

A proposta, de acordo com a unidade técnica, fundamenta-se no fato de as referidas sociedades empresárias terem sido "utilizadas como instrumentos para o desvio dos recursos aplicados nos empreendimentos, circunstância que caracteriza desvio de suas finalidades, visto que as empresas foram direcionadas para fins ilícitos,

Foi proposta, ainda, a adoção da medida prevista no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992, no sentido da indisponibilidade dos bens dos agentes públicos, das empresas e dos administradores arrolados com responsáveis nas tomadas de contas especiais a serem constituídas.

Nos termos do relatório de auditoria, os indícios de locupletamento mediante a utilização de expedientes fraudulentos por parte dos responsáveis "autorizam a conclusão inequívoca de que os agentes em questão poderão adotar medidas tendentes a esquivar seus patrimônios do alcance de eventual decisão desta Corte de caráter condenatório."

Os técnicos do TCU propuseram a audiência de diversos responsáveis, para que apresentem razões de justificativas em relação a ocorrências, detalhadamente descritas no relatório.

II

Nada a obstar em relação à proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial e a consequente citação e audiência dos responsáveis, nos termos propostos pela Secex/MS, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

Nos expedientes de citação, endereçados às construtoras Aurora e Apoio, ao titular da primeira e aos administradores de ambas – que responderão pelo débito em solidariedade com os agentes públicos envolvidos nas irregularidades, em razão da desconsideração das personalidades jurídicas– deverá ser esclarecida a possibilidade de, em preliminar, impugnarem as desconsiderações.

Nos mesmos expedientes, deverão ser elencadas as razões de fato e de direito que ensejaram a citação dos mencionados responsáveis, acompanhadas dos valores correspondentes, para que, querendo, possam apresentar as alegações de defesa que julgarem pertinentes e/ou recolherem os débitos que lhes estão sendo imputados.

No que tange à proposta de declaração da indisponibilidade dos bens de todos os 10 responsáveis pelos débitos apurados nos autos, com a abertura de procedimentos específicos para oitiva de cada um, nos moldes do Acórdão 296/2018-Plenário, entendo que não há, nos autos, elementos suficientes que justifiquem a adoção da medida.

Em que pesem os indícios de fraude relatados nestes autos e o entendimento do Tribunal de que a aplicação do art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992 prescinde de indícios de dilapidação do patrimônio, considero que a decretação da indisponibilidade, dado o seu caráter de excepcionalidade e a complexidade dos procedimentos a serem observados, tal como previsto aludido dispositivo legal, somente deve ocorrer nos casos em que existam evidentes riscos de que o ressarcimento ao Erário se torne inviável, seja pela suspeita de possíveis ações dos responsáveis com esse intuito, seja pelo elevado montante dos débitos apurados.

Não fosse assim, a medida tenderia a ser adotada, de forma indiscriminada, em todas as tomadas de contas especiais, porquanto é inerente à modalidade processual a "possibilidade" de os responsáveis intentarem evitar o alcance de seus patrimônios em razão de futura deliberação do TCU.

Por esses motivos, deixo de acolher a proposta de decretação da indisponibilidade dos bens dos responsáveis arrolados nos autos, o que não impede de a Secex/MS, nos desdobramentos da tomada de contas especial decorrente desta decisão, formalizar nova proposta, com a indicação de elementos fáticos que demonstrem a pertinência da medida em relação a responsáveis, nos exatos termos do art. 44, *caput* e § 2º, da Lei 8.443/1992.

Isto posto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

1. Processo nº TC 011.620/2018-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Aline Regina de Oliveira Lima (028.467.201-77); Ana Caroline Machado de Oliveira (046.467.041-10); Antonio Elson Santana dos Santos (465.150.111-72); Apoio Construtora Ltda. - Me (17.213.324/0001-00); Caio Cezar Pedrollo Machado (031.988.941-66); Construtora Aurora Eireli (22.889.270/0001-38); Evandro Adão Ferreira Terres (652.406.691-04); Fernando Jose Barauna Recalde (321.054.791-20); Jose Conceição Lopes (254.777.901-30); Juliano Ledesma Fernandes (003.986.471-51); Julio Cesar de Souza (894.428.061-49); Margaret Miranda de Oliveira (338.384.291-68); Paulo Barbosa de Araujo (569.330.451-53); Rosimar Aparecida Ferreira Vieira (004.956.371-81); Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto (810.751.461-00).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Paranhos - MS.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os autos que tratam do apartado destinado a apurar a regularidade da aplicação de recursos federais pelo munícipio de Paranhos/MS, que integram o Polo de Ponta Porã/MS, no âmbito da auditoria de conformidade realizada nos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul considerados "em situação de risco";

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. converter, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, o presente processo em tomada de contas especial, observados os procedimentos previstos no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014, autorizando a constituição de 3 apartados, para a citação dos responsáveis, de acordo com o cofre credor dos eventuais débitos a serem ressarcidos;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Aurora Eireli EPP, para que a titular da empresa, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira e seu administrador, Paulo Barbosa de Araújo, respondam pessoalmente pelos débitos atribuídos à referida empresa;

9.3. desconsiderar a personalidade jurídica da Apoio Construtora Ltda. ME, para que seu sócio administrador, Evandro Adão Ferreira Terres, responda pessoalmente pelos débitos atribuídos à referida empresa

9.4. determinar a citação dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres Tesouro Nacional as quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir da data de ocorrência, até o efetivo recolhimento:

9.4.1 Contrato de Repasse 821.763/2015

9.4.1.1. Responsáveis Solidários: Antônio Elson Santana dos Santos, Júlio César de Souza, Construtora Aurora Eireli EPP, Rosimar Aparecida Ferreira Vieira e Paulo Barbosa de Araújo

Valor (R$)	**Data de Ocorrência**
246.550,00	26/12/2016

9.5. determinar a citação dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da *Fundação Nacional de Saúde – FUNASA* as quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas de ocorrência, até o efetivo recolhimento:

9.5.1. Convênio 145/2013 (SICONV 796.470)

9.5.1.1 Responsáveis Solidários: Antônio Elson Santana dos Santos, Júlio César de Souza, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres

Valor (R$)	Data de Ocorrência
99.041,71	17/3/2016
74.967,65	10/5/2016
70.548,36	1/6/2016
190.319,01	6/9/2016

9.6. determinar a citação dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde as quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas de ocorrência, até o efetivo recolhimento:

9.6.1 Proposta 11864.7130001/13-001

9.6.1.1. Responsáveis Solidários: Margaret Miranda de Oliveira, Aline Regina de Oliveira Lima, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres

Valor (R$)	Data de Ocorrência
80.356,56	26/6/2015
74.433,61	24/7/2015
28.299,50	17/8/2015
29.376,96	27/8/2015
23.125,44	16/9/2015

9.6.2. Proposta 11864.7130001/13-003

9.6.2.1. Responsáveis Solidários: Margaret Miranda de Oliveira, Aline Regina de Oliveira Lima, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres

Valor (R$)	Data de Ocorrência
15.403,50	31/7/2015
6.459,33	24/9/2015

9.6.3. Proposta 11864.7130001/13-004

9.6.3.1 Responsáveis Solidários: Margaret Miranda de Oliveira, Aline Regina de Oliveira Lima, Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto, Apoio Construtora Ltda. ME e Evandro Adão Ferreira Terres

Valor (R$)	Data de Ocorrência
15.104,92	31/7/2015
5.056,00	24/9/2015

9.7. autorizar a Secex/MS a expedir as audiências propostas no subitem 173.4, 173.5, do relatório de auditoria;

9.8. determinar à Secex/MS que, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa:

9.8.1. nos expedientes de citação a serem endereçados às pessoas físicas de tratam os subitens 9.2 e 9.3 deste acórdão, esclareça a possibilidade de, em sede de preliminar, impugnarem a desconsideração da personalidade jurídica das referidas empresas, bem como indique as razões de fato e de direito que deram ensejo à citação dos mencionados responsáveis, para que possam apresentar as alegações de defesa que julgarem pertinentes e/ou recolherem os débitos que lhes estão sendo imputados;

9.8.2. nos ofícios de citação e de audiência a serem expedidos em razão deste acórdão, sejam devidamente individualizadas as condutas sobre as quais os responsáveis deverão apresentar alegações de defesa ou razões de justificativas;

9.9. cientificar o Ministro de Estado das Cidades e o Ministro da Saúde a respeito da conversão do presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

9.10. dar conhecimento desta decisão e do relatório de auditoria, em especial dos fatos tratados nos itens 103/112, ao Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul, para adoção das providências que julguem pertinentes;

9.11. dar conhecimento desta decisão à Controladoria Regional da União em Mato Grosso do Sul, à Superintendência Regional da Polícia Federal em Mato Grosso do Sul e ao Ministério Público Federal em Mato Grosso do Sul.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2743-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 012.384/2015-1

Natureza: Administrativo

Órgão/Entidade: não há

Responsáveis: Carlos Amílcar Teles Tavora (AUFC - mat. 365-4), Álvaro Augusto Bastos de Carvalho (AUFC - mat. 311-5) e Francisco José de Queiroz Pinheiro (AUFC - mat. 2381-7)

Interessado: Fernando Passos (CPF 714.491.591-68)

Representação legal: Thiago Groszewicz Brito – OAB/DF 31.762;

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO ENCAMINHADA À CORREGEDORIA DO TRIBUNAL CONTRA POSSÍVEIS ILÍCITOS FUNCIONAIS PRATICADOS POR SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SUPOSTA TRANFERÊNCIA INDEVIDA AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DE INFORMAÇÕES SOB SIGILO BANCÁRIO, OBTIDAS EM AUDITORIA. IMPROCEDÊNCIA. RECURSO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, instrução elaborada pela Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União:

*"Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica em razão de despacho exarado pelo Exm° Ministro Walton Alencar Rodrigues nos autos deste processo administrativo (**DE 11**), que trata de representação apresentada a esta Corte de Contas acerca de supostas irregularidades cometidas por servidores da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará, por ocasião de suas atuações em processo de controle externo.*

*2. S. Exª foi o relator sorteado (**DE 10**) para cuidar do recurso interposto pelo representante (**DE 8**) contra a decisão do Exm° Ministro Corregedor (**DE 6**) que considerou improcedente a representação.*

I - *HISTÓRICO E DECISÃO DO EXM° MINISTRO CORREGEDOR*

3. O contexto dos autos é registrado de forma bastante concisa, mas percuciente, pelo Exm° Ministro Corregedor desta Casa na ocasião em que considerou improcedente a representação em comento, motivo pelo qual pedimos licença a S. Exª para reproduzir excerto da assinalada decisão ora recorrida, a fim de facilitar a compreensão da matéria e da análise que se procederá adiante. Vejamos, então:

Trata-se de representação encaminhada à Corregedoria, na qual o representante, Sr. Fernando Passos, noticia possíveis condutas irregulares dos servidores Carlos Amílcar Teles Távora - mal. 365-4, Álvaro Augusto Bastos de Carvalho - mal. 311-5 e Francisco José de Queiroz Pinheiro - mal. 2381-7 consistente na sua atuação nos autos do TC 046.295/2012-7, no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará - Secex/CE.

2. Conforme relatado na inicial, o referido processo trata de representação autuada a partir de documentação encaminhada a esta Corte pelo Ministério Público do Estado do Ceará, versando sobre supostas irregularidades praticadas em operações financeiras do Banco do Nordeste do Brasil - BNB, com a participação direta ou indireta de gestores e funcionários dessa instituição bancária.

3. Como consequência, o Tribunal realizou inspeção em todas as operações bancárias realizadas pelo BNB em determinado período, oportunidade em que requereu diversas informações/documentos. Parte dos elementos acostados aos autos recebeu a chancela de sigiloso.

4. Nesse ponto, é importante ressaltar que o processo de representação, ao contrário do de denúncia, não é considerado sigiloso lato sensu, por não haver ameaça a direitos ou garantias individuais, conforme esclarecido no art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

5. Após detalhada narrativa dos fatos, conclui o representante, em síntese, que: as informações prestadas pelo BNB, como instituição financeira, no que se refere a operações e serviços no mercado de capitais e operações comerciais, estão protegidas pelo sigilo previsto na Lei Complementar 105; que para que o referido sigilo seja afastado se faz necessária a interposição de medida própria junto ao Poder Judiciário; e que a unidade técnica desta Corte não possui competência para quebrar o sigilo previsto na referida LC 105.

(...)

7. Estando o documento em meu Gabinete, promovi análise preliminar e, em Despacho (Peça 3), entendi, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pela necessidade de se franquear aos servidores envolvidos a "possibilidade de enviar esclarecimentos sobre os fatos narrados. incluindo alegações e documentos que considerar pertinentes, facultando-lhes, adicionalmente, o acesso ao inteiro teor dos autos. ", no prazo de 10 dias contado da respectiva ciência.

8. Ato contínuo, os servidores, em conjunto, protocolaram documento (Peça 4), em que apresentam seus argumentos de defesa e, ao fim, propugnam pelo arquivamento da presente representação, por absoluta improcedência de seus termos, com fundamento no art. 7° da Resolução TCU 159/2003.

(...)

II

9. Feitas essas considerações, que contextualizam a causa de pedir da peça inicial, passo a decidir.

10. Inicialmente, observo que há necessidade de individualização da conduta dos representados, visto que os atos praticados pelos agentes possuem naturezas distintas.

11. De fato, o representante, em sua peça, não individualiza a conduta de cada auditor. Limita-se a arguir a suspeição de todos os representados e solicitar que seja determinado, de pronto, o afastamento dos mesmos da condução do processo bem como o deslocamento do processo para outra unidade técnica desta Corte.

12. Em que pese os servidores estarem lotados na mesma unidade técnica e terem atuado, em momentos específicos, em instruções e na condução do TC 046.295/2012-7, coube apenas ao titular da Secex/CE, Sr. Francisco José de Queiroz Pinheiro, atender solicitação do Ministério Público Federal - MPF e encaminhar cópia integral dos autos do referido processo, com base em delegação de competência da Portaria 24/2013 da Presidência do Tribunal.

13. Assim, antes de apreciar o mérito do pedido, há de se esclarecer a conduta dos servidores Carlos Amilcar Teles Távora e Álvaro Augusto Bastos de Carvalho, visto que não são signatários de ofício atendendo requisições de informações e cópias de processos por parte do MPF.

14. Sobre o assunto, o representante, em sua peça, reitera que é dever do corpo técnico desta Corte, "sempre agir com imparcialidade no exercício de suas funções, conforme, inclusive, prescreve o art. 5°, inciso XIV, do Código de Ética dos servidores desse E. TCU", e manter sob sigilo dados e informações "de natureza confidencial obtidas no exercício de suas atividades. ".

(...)

17. Considerando o rol de argumentos trazidos pelo representante e, ainda, a ausência de individualização da conduta de cada servidor, não vislumbro qualquer ação ou omissão que possa ser capitulada como descumprimento do dever de sigilo por parte dos senhores Carlos Amilcar Teles Távora e Álvaro Augusto Bastos de Carvalho. Entendo, ao contrário do afirmado pelo representante, que os citados técnicos não deixaram de exercer com ética e profissionalismo suas atividades.

18. A propósito, em consonância com a defesa apresentada pelos servidores, verifico que os mesmos atuaram nas seguintes peças dos autos: 22; 33; 44; 46; 238 e 239. Nessas ações processuais praticadas não há qualquer relação com a remessa de informações ditas sob sigilo bancário.

19. A luz do que foi dito, e antes de entrar no mérito da matéria, considero improcedente a representação no que diz respeito aos auditores Carlos Amilcar Teles Távora e Álvaro Augusto Bastos de Carvalho, por falta de objeto, e passo a apreciar a conduta do Sr. Francisco José Queiroz Pinheiro, dirigente da Secex/CE.

III

20. Ao contrário do exposto acima, a conduta comissiva considerada imprópria e praticada pelo represente desta Corte no Estado do Ceará está devidamente relatada, qual seja, a remessa de informações e documentos, alegadamente protegidos pelo sigilo bancário, ao MPF. Fato que, segundo o representante, constituiria falta grave.

21. O representante justifica seu entendimento no principal argumento de que parte das peças enviadas ao MPF continha informações prestadas por instituição financeira, no que se refere a operações e serviços no mercado de capitais e operações comerciais, e essas estariam abarcadas pelo sigilo bancário previsto na Lei Complementar 105.

22. Assim ocorrendo, apenas o Poder Judiciário teria competência para afastar o sigilo e autorizar o seu compartilhamento.

23. O Secretário da Secex/CE, em sua defesa, argumenta, em suma, que não há sigilo bancário em relação aos recursos públicos, conforme julgados do STF MS 21.729 e MS 33.340 e que os documentos obtidos junto ao BNB foram tratados como sigilosos pela Secex/CE não porque estivessem acobertados pelo sigilo bancário, mas, sim, em respeito à classificação atribuída pelo próprio BNB, conforme preceituado pelo art. 4°, § 2°, da Resolução TCU 254/2013.

24. Nesse giro, o primeiro ponto a ser esclarecido, portanto, é se as peças que integram o TC 046,295/2012-7 estão protegidas pelo sigilo bancário ou por sigilo imposto ao Tribunal pelo próprio órgão repassador das informações, nos termos da citada Resolução TCU 254/2013.

25. Pelos motivos que abordarei a seguir, parece-me que as operações realizadas pelo BNB afetam o patrimônio público, não sendo o caso de se impor o sigilo bancário. Primeiro, é importante ressaltar que o Banco, como sociedade de economia mista, possui capital social majoritário da União. Sendo assim, as informações inicialmente requeridas pelo Tribunal não poderiam ser sonegadas sob a alegação do sigilo bancário, visto que eventual lucro ou prejuízo da instituição financeira afetaria, como dito, diretamente, o patrimônio da União.

26. De fato, pelo que consta, não ocorreu em nenhum momento qualquer dificuldade na obtenção das informações requeridas, ao contrário, o agente financeiro, sabedor de sua obrigação, encaminhou tempestivamente ao Tribunal informações relativas às operações de crédito originárias de recursos públicos repassando o dever de sigilo a esta Corte. Em decorrência, os dados foram classificados pelo Tribunal como merecedores de sigilo, nos termos da Resolução-TCU 254/2013.

27. Interpretação diversa, qual seja, que os dados estavam acobertados pelo sigilo bancário, aliás, pode levar ao entendimento de que o BNB foi o primeiro a quebrar o sigilo, pois repassou as informações requeridas a esta Corte sem que houvesse determinação judicial nesse sentido, como preceitua a LC 105.

28. Ademais, é de se questionar a legitimidade do representante e, em especial, qual o interesse jurídico que está sendo protegido. Em que pese o Sr. Fernando ter solicitado certidão no tocante ao sigilo do TC 046.295/2012-7, devidamente atendida, não vislumbro em que ponto a ocorrência de eventual quebra de sigilo poderia atingi-lo.

29. É dever ressaltar que o Secretário, no exercício de sua função, não oportunizou a terceiros o acesso às informações chanceladas como sigilosas. O que fez, com base na Lei Complementar n° 75/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do MPF, foi compartilhar o resultado de operações para outro órgão de controle para as providências que julgar pertinentes.

(...)

31. Ademais, o TC 046.295/2012-7 é oriundo de representação do Ministério Público Estadual, sendo que o Relator a quo do processo, Ministro Valmir Campelo, em oportunidade remota, autorizou a entrega de cópia dos autos, contendo peças classificadas como sigilosas, a membros do Ministério Público (Peça 34).

32. Um outro ponto que deve ser observado é que o MPF integra, em conjunto com esta Corte e demais órgãos de controle, a rede de controle da gestão pública, cujo objetivo é resguardar o patrimônio público e buscar a verdade material a partir da adoção de ações conjuntas e compartilhamento de dados e informações. Vejo que na situação fática, os dados foram compartilhados a partir dessa ótica.

33. Por todo o exposto, no meu entender, não há de se falar em quebra de sigilo bancário por parte de servidor desta Corte. Os dados repassados, apesar da chancela de sigilosos solicitada pelo BNB, não se encontravam afetos ao sigilo bancário previsto na Lei Complementar 105/2001, uma vez que envoltos em operações em que o patrimônio público poderia ser comprometido, mas, tão somente, à classificação atribuída pelo Tribunal em razão da Resolução TCU 254/2013.

34. Ressalto que o Relator do Processo, Ministro Bruno Dantas, em Despacho (Peça 11) no TC 003.031/2015-2 (processo que trata de pedido de certidão de grau de privacidade feito por este representante aos autos do TC 046.295/2012-7), reviu seu posicionamento anterior (Peça 9) e manifestou-se no sentido de que "embora sem a chancela de sigiloso, constam nos autos [do TC 046.295/2012-7] peças que demandam restrição da confidencialidade, em razão do conteúdo que ostentam, na forma da Resolução-TCU 254/2013. "

35. A propósito, expõe o normativo que as peças sigilosas deverão observar, quando do intercâmbio de informações entre o TCU e demais órgãos de cooperação, a classificação de confidencialidade adotada no Tribunal.

36. Mais precisamente, o art. 14 da citada resolução afirma que "a informação recebida de pessoa física ou jurídica externa deve ser rotulada no momento de seu recebimento, em conformidade com a classificação atribuída na origem.". [grifo nosso].

37. Por sua vez, o seu art. 18 dispõe que cabe ao Tribunal controlar o acesso e a divulgação de informações não públicas por ele produzidas ou custodiadas. Tais medidas, ao meu ver, foram observadas pelo dirigente da Secex/CE.

38. Considerando, portanto, que não se trata de processo com peças protegidas pelo sigilo bancário, mas, sim, peças que demandam tratamento sigiloso, nos termos da Resolução TCU 254/2013, entendo, de igual forma, que não há lacunas a registrar na atuação do Secretário.

39. Por fim, como reiteradamente dito ao longo deste Despacho, observo que o processo, na essência, não possui natureza sigilosa, apenas peças que demandam restrição de confidencialidade, nesse sentido, o atendimento à solicitação do MPF transcorreu de forma adequada, tendo sido efetivada, pelo dirigente da unidade técnica, com fundamento na Portaria 24/2013 da Presidência do Tribunal e com respaldo na Portaria de delegação de competência 1/2014, do Ministro Bruno Dantas, Relator do TC 046.295/2012-7.

40. Não havendo mácula aos procedimentos adotados pela Secex/CE, nem, tampouco, fato que demonstre parcialidade ou favorecimento à qualquer parte, não vejo que se falar em afastamento dos representados na condução do TC 046.295/2012-7 ou o deslocamento do referido processo para outra unidade técnica desta Corte.

Diante do exposto, com fulcro no disposto nos arts. 3°, IV e 7°, caput e § 1° da Resolução TCU n° 159/2003, decido:

a) considerar improcedente a representação;

b) dar ciência desta decisão ao representante;

(...)

II - *DOS ARGUMENTOS E DO PEDIDO DO ORA RECORRENTE. DA SEGUNDA DECISÃO DO EXM° MINISTRO CORREGEDOR NO CASO. DOS NOVOS ARGUMENTOS DO ORA RECORRENTE APRESENTADOS APÓS A SEGUNDA DECISÃO DO EXM° MINISTRO CORREGEDOR.*

4. O representante não se conformou com a assinalada decisão monocrática do Exm° Ministro Corregedor e, diante disso, apresentou expediente recursal.

5. Desse modo então, após discorrer acerca do cabimento do recurso, tornou a cuidar do processo de controle externo n° TC 046.295/2012-7, dizendo novamente (já havia dito na peça inicial, como denotado na transcrição acima) que, embora este não seja de cunho sigiloso, existem peças lá inseridas, conforme reconheceu o Exm° Ministro Relator daqueles autos, que "demandam restrição de confidencialidade".

6. Nessa toada, afirma que não poderiam ter sido repassadas, pela SECEX/CE ao Ministério Público Federal, as cópias solicitadas por aquele órgão ministerial, especialmente as protegidas pelo sigilo bancário na forma da Lei Complementar n° 105/2001, entregues pelo BNB à Corte de Contas sob essa chancela, pois a Lei Orgânica do MPU (LC 75/1993) não confere aos membros do parquet prerrogativas para obter documentos de tal natureza sem que solicitem (e sejam atendidos) ao Poder Judiciário.

7. Diz ainda, nessa linha de argumentação, que não foi observada pela SECEX/CE a Resolução/TCU n° 254/2013, que "Dispõe sobre a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do Tribunal de Contas da União", bem como aduz que a remessa das cópias ao parquet federal deu-se sem conhecimento do Ministro Relator do TC 046.295/2012-7.

8. A seguir, o representante assinala que, em razão de tais fatos, os servidores da SECEX/CE tornaram-se suspeitos para analisar os elementos dos autos do indicado processo de controle externo, motivo pelo qual deve ser atendido o pedido originariamente formulado no sentido de afastá-los daquele feito.

9. Ao fim, o representante discorre acerca da decisão do Exm° Ministro Corregedor para, logo a seguir, contrastá-la nos seguintes termos:

(...)

84. E. TCU, com todas as vênias, o i. Ministro Corregedor foi levado a erro pelos ora Recorridos. Afirma-se isso, pois, o sigilo tratado nos autos não tem em nada a ver com os precedentes mencionados, quando da defesa apresentada.

85. De fato, os bancos públicos, sejam eles empresas públicas ou sociedade de economia mista, não estão isentos de apresentar documentos relacionados às operações bancárias realizadas a esse E. Tribunal, haja vista que a existência de maioria no capital social atrai a competência dessa C. Corte para proceder ações de fiscalização e controle.

86. Sendo direto: não se questiona a inexistência de sigilo bancário entre o BNB e esse E. Tribunal. O que se debate é: poderia as informações encaminhadas a esse E. TCU, relacionadas a operações entre o BNB e particulares, serem remetidas ao MPF? Um exame prático ajuda na resposta. Veja-se:

87. Imagine-se a seguinte situação hipotética: esse E. TCU, nos termos do art. 71, inciso IV, da CF/88, instaura procedimento de fiscalização para apurar eventuais irregularidades na concessão de crédito a pessoas físicas pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), ao argumento da presença de indícios de operações fraudulentas que podem caracterizar dano ao erário. Os gestores daquela estatal apresentam informações dessas operações — as quais, frisa-se, são protegidas pelo sigilo bancário "cliente X banco", nos termos da LC 105/2001 —, a fim de demonstrar a regularidade das ações.

88. Agora faz-se um parêntese: ilustrando-se a mesma situação acima, mas substituindo esse E. TCU pelo MPF. Poderia o Parquet federal exigir tais documentos de forma direta à CAIXA? A resposta é obvia: NÃO!

89. Para tal fim o MPF deveria ajuizar uma ação perante o Poder Judiciário e solicitar a quebra do sigilo que envolve a relação "cliente X banco", para assim ter acesso a mesma documentação.

90. Ainda tratando da situação hipotética: Pode o MPF solicitar a esse E. TCU que remeta a ele, ao fundamento de uma cooperação entre órgãos de controle, as informações que estão no processo de fiscalização instaurado? Resposta: NÃO!

91. Isso porque apesar de o sigilo "cliente X banco" não ser oponível a esse E. TCU, ele se mostra frente ao Parquet federal. Ou seja, caso essa C. Corte remeta cópia ao MPF, por via indireta, o Parquet terá "quebrado" o sigilo "cliente X banco", sem qualquer autorização judicial.

92. Daí, portanto, é que se afirmou (e continua-se afirmando) que os Recorridos quebraram o sigilo bancário das informações remetidas pelo BNB (relativas a operações entre "cliente X bancos"), no âmbito do TC 046.295/2012-7, posto que, caso fosse interesse do MPF em ter acesso a tais dados deveria propor ele a medida cabível frente ao Poder Judiciario.

93. Cabe ressaltar que a própria d. SECEX/CE reconheceu que as informações eram protegidas pelo sigilo bancário. Nesse sentido, destaca-se a manifestação contida no TC 003.031/2015-2, a qual expressamente diz que "as peças encaminhadas pela representação, assim como outras que foram posteriormente juntadas ao processo, foram autuadas como sigilosas, em razão do sigilo bancário protegido pela legislação específica do setor financeiro".

94. Com o devido respeito, nenhum Tribunal de Contas possui legitimidade para remeter cópia de documentos que são protegidos por sigilo bancário (isto é, de informações "cliente X banco"). Mas essas Cortes possuem legitimidade para solicitar informações referentes às operações financeiras com recursos públicos.

95. Em resumo: esse E. TCU possui competência constitucional para solicitar quaisquer dados ligados a recursos públicos, ainda que de instituições financeiras estatais, mas não possui legitimidade para enviar informações protegidas por sigilo bancário (leia-se: informações "clientes X bancos) a quem quer que seja, incluindo aí os membros do MPF.

96. Os acordos de cooperação entre não podem tratar de informações que demandam autorização do Poder Judiciário para serem obtidas.

97. Foi em decorrência dessa peculiaridade que alertou-se quanto ao caráter sigilosos dos dados encaminhados no âmbito do TC 046.295/2012-7, oportunidade em que foi solicitada a chancela de "sigiloso" a parte dos documentos.

98. Veja-se que caso não seja combatida esse tipo de remessa ilegal de informações bastará ao MPF protocolizar Representação perante esse E. TCU para ter acesso a documentos protegidos pelo sigilo bancário.

99. Por fim, cabe esclarecer que a hipótese em comento não se confunde com aquela abordada pelos ora Recorridos na defesa apresentada, haja vista que os precedentes utilizados — MS 21.729 e MS 33.340 — em nada se assemelham a hipótese do TC 046.295/2012-7.

100. Nos precedentes citados, as instituições financeiras se recusavam a encaminhar os dados solicitados por essa C. Corte, ao argumento da existência de sigilo bancário, enquanto na situação trazida ao conhecimento da i. Corregedoria desse E. TCU argumentou-se a quebra do sigilo bancário quando do envio de documentos derivados da relação "cliente X banco" ao MPF. São situações completamente diferentes!

101. Assim sendo, resta incontroversa a irregularidade no encaminhamento das informações ao MPF.

(...)

10. Ante esses argumentos, o representante pede seja conhecido o recurso e, dando-lhe provimento, sejam os servidores da SECEX/CE então indicados afastados da análise do TC 046.295/2012-7, bem como "seja instaurado o processo administrativo disciplinar competente".

11. O Exm° Ministro Corregedor desta Corte não vislumbrou nenhum fato nem argumento novos na peça recursal apresentada pelo representante, motivo pelo qual não reconsiderou sua decisão, submetendo o feito a sorteio de seus pares, com fundamento no art. 56 da Lei n° 9.784/1999.

12. Com os autos já disponibilizados a esta CONJUR, o representante entendeu pertinente fazer nova intervenção, apresentando argumentos adicionais para dizer que o BNB é uma instituição financeira múltipla e, por isso, opera também com recursos privados, assinalando que: "Como já registrado, de fato não há sigilo bancário quando se fala em recursos públicos. Neste caso, deve prevalecer o princípio da publicidade, consagrado no caput do art. 37 da CF/88. Todavia, o caso sob análise envolve recursos privados, de correntistas cujos dados são protegidos pelo sigilo imposto pela LC 105. Especificamente no BNB, são mais de um milhão de correntistas privados com aplicações financeiras sob sigilo." (destaque do original).

13. Ao final dessas considerações adicionais, o representante afirma que "Em resumo: os recursos utilizados nas operações sob investigação no TC 046.295/2012-7 são oriundos da carteira comercial do BNB, captados perante sua clientela privada, cujas taxas de juros, inclusive, estão muito acima do CDI, configurando, portanto, atividade típica de banco múltiplo".

III - *EXAME DE ADMISSIBILIDADE*

14. Não há crítica ao exame de admissibilidade efetuado pelo Exm° Ministro Corregedor desta casa quanto ao recurso do representante contra a decisão de S. Exª no caso.

15. Realmente, a hipótese deve ser vista sob as regras contidas na Lei n° 9.784/1999, e o art. 46 dessa lei permite a interposição do aventado recurso.

*16. O prazo para o apelo é o indicado pelo recorrente, qual seja, 10 (dez) dias a contar do conhecimento pelo interessado da decisão porventura vergastada, conforme estabelece o art. 59, daquela mesma lei. Considerando que a notificação da decisão deu-se em 15/7/15 (AR, **De 7**), tempestivo se mostra o expediente recursal apresentado em 24/7/15.*

17. Portanto, o presente recurso merece ser conhecido.

*18. Faz-se, contudo, ressalva quanto às considerações adicionais apresentadas pelo recorrente em 9/9/2015 (**De 12**), tendo em vista apresentarem-se absolutamente intempestivas.*

19. Isso porque o sistema recursal, mesmo o administrativo, no qual o formalismo é moderado, deve ser minimamente preclusivo, sob pena de causar tumulto processual e impedir a marcha necessária à sua razoável duração.

*20. No presente caso, a peça adicional apresentada sequer foi apreciada pelo Ministro Corregedor quando da análise de eventual reconsideração da decisão e admissibilidade do recurso (**De. 9**), por ter sido apresentada de forma totalmente extemporânea, bem como por já ter se consumada (preclusão consumativa) a via recursal do representante. Não merece ser, pois, conhecida e objeto de análise nessa fase recursal **De 12**.*

IV - *EXAME DA MATÉRIA*

*21. Como já registrado acima, "trata-se [**originariamente**] de representação encaminhada à Corregedoria, na qual o representante, Sr. Fernando Passos, noticia possíveis condutas irregulares dos servidores Carlos Amílcar Teles Távora - mal. 365-4, Álvaro Augusto Bastos de Carvalho - mal. 311-5 e Francisco José de Queiroz Pinheiro - mal. 2381-7 consistente na sua atuação nos autos do TC 046.295/2012-7, no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará - Secex/CE".*

*22. O fato desabonador relativo à conduta dos servidores questionado pelo representante **consistiu no encaminhamento** pela indicada Unidade Técnica **de cópias, sem restrições, do TC 046.295/2012-7 ao Ministério Público Federal**.*

*23. Para o representante, **nem todos os elementos** dos autos daquele processo **poderiam ter sido repassados ao parquet federal em razão do sigilo previsto na Lei Complementar 105/2001,** que revestia determinadas peças processuais. Como assinalou o Exm° Ministro Corregedor desta Corte, "conclui o representante [em sua peça inaugural], em síntese, que: as informações prestadas pelo BNB, como instituição financeira, no que se refere a operações e serviços no mercado de capitais e operações comerciais, estão protegidas pelo sigilo previsto na Lei Complementar 105; que para que o referido sigilo seja afastado se faz necessária a interposição de medida própria junto ao Poder Judiciário; e que a unidade técnica desta Corte não possui competência para quebrar o sigilo previsto na referida LC 105".*

V.1 – DA INEXISTÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS DOS REPRESENTADOS PELO REPRESENTANTE. DA AUSÊNCIA DE PRÁTICA DE ATO COMISSIVO POR PARTE DOS AUDITORES QUE ATUARAM NO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO EM FACE DO FATO QUESTIONADO PELO REPRESENTANTE. ATO SUPOSTAMENTE FALTOSO FOI EFETIVADO EXCLUSIVAMENTE PELO TITULAR DA UNIDADE TÉCNICA DO TRIBUNAL

24. A primeira observação feita pelo Exm° Ministro Corregedor em sua decisão, ora recorrida, acerca da representação de que se cuida foi no sentido de que o representante não efetuou a necessária individualização das condutas dos servidores que aponta como faltosos de seus deveres funcionais. Aliás, tal fundamento se constituiu também na primeira arguição dos servidores da SECEX/CE na peça de defesa que apresentaram.

*25. Veja-se, novamente, **com nossos destaques,** a necessária análise dessa questão realizada pelo Exmo. Ministro Corregedor:*

(...)

10. Inicialmente, observo que há necessidade de individualização da conduta dos representados, visto que os atos praticados pelos agentes possuem naturezas distintas.

11. De fato, o representante, em sua peça, não individualiza a conduta de cada auditor. Limita-se a arguir a suspeição de todos os representados e solicitar que seja determinado, de pronto, o afastamento dos mesmos da condução do processo bem como o deslocamento do processo para outra unidade técnica desta Corte.

*12. **Em que pese os servidores** estarem lotados na mesma unidade técnica e **terem atuado**, em momentos específicos, **em instruções e na condução do TC 046.295/2012-7**, **coube apenas ao titular da Secex/CE, Sr. Francisco José de Queiroz Pinheiro, atender solicitação do Ministério Público***

Federal - MPF e encaminhar cópia integral dos autos do referido processo*, com base em delegação de competência da Portaria 24/2013 da Presidência do Tribunal.*

13. Assim, antes de apreciar o mérito do pedido, ***há de se esclarecer a conduta dos servidores Carlos Amilcar Teles Távora e Álvaro Augusto Bastos de Carvalho****,* ***visto que não são signatários de ofício atendendo requisições de informações e cópias de processos por parte do MPF****.*

(...)

17. Considerando o rol de argumentos trazidos pelo representante e, ainda, a ausência de individualização da conduta de cada servidor, ***não vislumbro qualquer ação ou omissão que possa ser capitulada como descumprimento do dever de sigilo por parte dos senhores Carlos Amilcar Teles Távora e Álvaro Augusto Bastos de Carvalho****. Entendo, ao contrário do afirmado pelo representante, que os citados técnicos não deixaram de exercer com ética e profissionalismo suas atividades.*

18. A propósito, em consonância com a defesa apresentada pelos servidores, verifico que ***os mesmos atuaram nas seguintes peças dos autos****: 22; 33; 44; 46; 238 e 239.* ***Nessas ações processuais praticadas não há qualquer relação com a remessa de informações ditas sob sigilo bancário****.*

19. A luz do que foi dito, e antes de entrar no mérito da matéria, ***considero improcedente a representação no que diz respeito aos auditores Carlos Amilcar Teles Távora e Álvaro Augusto Bastos de Carvalho****, por falta de objeto, e passo a apreciar a conduta do Sr. Francisco José Queiroz Pinheiro, dirigente da Secex/CE.*

(...)

26. Como se verifica especialmente dos destaques efetuados, os auditores ***Carlos Amilcar Teles Távora e Álvaro Augusto Bastos de Carvalho*** ***atuaram especificamente na instrução e em expedientes relativos à inspeção procedida****, sem qualquer participação "****na condução do TC 046.295/2012-7****, [pois]* ***coube apenas ao titular da Secex/CE, Sr. Francisco José de Queiroz Pinheiro, atender solicitação do Ministério Público Federal - MPF e encaminhar cópia integral dos autos do referido processo****."*

27. Desse modo, não há qualquer reparo a ser feito por este E. Tribunal de Contas na decisão de seu Exm° Ministro Corregedor, que afastou prontamente a responsabilidade dos auditores ***Carlos Amilcar Teles Távora e Álvaro Augusto Bastos de Carvalho*** *pelo fato (****encaminhar cópia integral dos autos do TC 046.295/2012-7 ao parquet federal****) apontado pelo representante como fundamento para dar guarida ao seu pedido ao final formulado.*

28. Restou, por conseguinte, como também assinalou o Exm° Ministro Corregedor, "apreciar a conduta do Sr. Francisco José Queiroz Pinheiro, dirigente da Secex/CE", ***pelo indicado fato****.*

V.2 – DA FISCALIZAÇÃO DOS ATOS DE GESTÃO, OBJETO DO TC-046.295/2012-7. DA IMPOSSIBILIDADE DE O TCU OBRIGAR SEUS JURISDICIONADOS A FORNECER DADOS/INFORMAÇÕES ACOBERTADOS PELO SIGILO BANCÁRIO PREVISTO NA LEI COMPLEMENTAR N° 105/2001.

29. Enfrentada a questão relativa à individualização das condutas dos servidores, é importante agora discorrer analiticamente sobre o objeto de fiscalização por esta Corte nos autos do ***TC 046.295/2012-7****.*

30. Dada a relevância da questão no deslinde do presente processo, importa reforçar a competência desta Corte de Contas para avaliar os atos de gestão comercial objeto da aludida representação apresentada pelo Ministério Público do Estado do Ceará (irregularidades envolvendo operações financeiras que tiveram participação direta e indireta do então Diretor Financeiro e de Mercado de Capitais do Banco do Nordeste do Brasil S.A – BNB, ora representante), tendo em vista que a aludida entidade compõe a administração indireta da União e eventuais irregularidades contra ela perpetradas afetam diretamente ou indiretamente o patrimônio federal, fazendo incidir a jurisdição do TCU.

31. Ora, acaso estivéssemos diante da aplicação estritamente de recursos privados, sem qualquer reflexo na esfera patrimonial da União, não só o Ministério Público Federal não poderia ter acesso aos autos, como de igual forma esta Corte de Contas, sem a intervenção e autorização do

órgão competente do Poder Judiciário. E assim é exatamente em razão do previsto na Lei Complementar n° 105/2001, que "dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências", em conformidade com a interpretação dessa norma legal conferida pelo C. STF, que entende que nem o TCU nem o MP podem obrigar, ***por si próprio****, os órgãos/entidades a fornecer informações protegidas pelo sigilo bancário.*

32. De fato, a impossibilidade de esta Corte de Contas determinar a seus órgão/entidades jurisdicionados que forneçam dados/informações que estejam acobertados pelo sigilo bancário, assim compreendidos pela Lei Complementar n° 105/2001, há muito já foi reconhecido nos julgamentos aqui proferidos. A propósito, veja-se o que foi consignado no ***Voto*** *que fundamenta o* ***Acórdão nº 2.462/2014-Plenário****, exarado no TC-007.527/2014-4 (que cuida de Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CFFC, em que encaminha ao Tribunal a Proposta de Fiscalização e Controle - PFC 33/2011, requerendo a realização de fiscalização nas operações de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES às empresas do Grupo JBS/Friboi), ao reproduzir excerto do parecer do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU exarado noutro processo de controle externo que igualmente envolvia o BNDES (TC-024.832/2013-8):*

VOTO

Em análise o pronunciamento da SecexEstataisRJ, exarado nestes autos de auditoria, tendo por objeto as operações de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao Grupo JBS/Friboi, realizada por solicitação oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

(...)

13. O MP/TCU se manifestou pela inexistência do sigilo bancário, por meio do parecer à peça 16 daqueles autos de representação, nos seguintes termos:

III

A QUESTÃO DO SIGILO BANCÁRIO

13. É majoritário na doutrina e na jurisprudência, inclusive do STF, o entendimento de que o sigilo bancário possui natureza constitucional, fazendo parte dos direitos e garantias fundamentais listados no art. 5º da CF/88, seja porque seria uma decorrência natural do direito à intimidade e à vida privada, assegurados no inciso X, seja por estar inserido no conceito de dados a que se refere o inciso XII.

14. Da leitura dos dispositivos constitucionais citados, percebe-se que o núcleo de proteção do sigilo bancário abrange a proteção da privacidade e a intimidade dos cidadãos em geral, ou seja, o sigilo bancário protege interesses privados, mais especificamente a intimidade financeira das pessoas.

*15. Ao discorrer sobre o alcance da norma constitucional inscrita nos incisos X e XII do art. 5º, o Ministro Celso de Melo assim se pronunciou (****MS 22.801/DF****):*

"a transposição arbitrária, para o domínio público, de questões meramente pessoais, sem qualquer reflexo no plano dos interesses sociais, tem o significado de grave transgressão ao postulado constitucional que protege o direito à intimidade (MS 23.669-MC/DF, Rel. MIn. Celso de Melo, v.g), pois este, na abrangência de seu alcance, representa o 'direito de excluir, do conhecimento de terceiros, aquilo que diz respeito ao modo de ser da vida privada' (HANNAH ARENDT)."

16. Não obstante a relevância do direito ao sigilo bancário, também é pacífica na doutrina e na jurisprudência do STF o entendimento de que o sigilo bancário é um direito individual não absoluto, podendo ser rompido em casos especiais onde há prevalência do interesse público. Nesse contexto, insere-se a Lei Complementar nº 105/2001, que entrega apenas ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo Federal (Senado, Câmara e Comissões Parlamentares de Inquérito) a prerrogativa de impor a quebra do sigilo bancário.

17. ***O Supremo Tribunal Federal****, em diversas oportunidades,* ***tem garantido a negativa de informações requisitadas pelo TCU****, sob o fundamento de que não foi ele incluído pelo legislador no rol daqueles que podem ordenar a quebra de sigilo bancário.*

18. Veja-se, a propósito, o entendimento adotado pelo Pleno no julgamento do ***Mandado de Segurança 22.801*** *(Rel. Min. Menezes Direito, DJE-047 de 14.03.2008), quando a Suprema Corte concedeu Mandado de Segurança impetrado pelo Banco Central do Brasil – BACEN contra ato do TCU que, ao proceder à auditoria na prestação de contas do BACEN, determinara-lhe que fosse disponibilizado o acesso às transações do Sistema de Informações do Banco Central – SISBACEN.*

19. Da leitura atenta do Relatório e dos Votos dos Ministros no citado MS-22801, percebe-se que a amplitude da solicitação efetuada pelo TCU, de acesso irrestrito ao sistema SISBACEN, seria um dos principais motivadores para a negativa do pedido. A reprovação da solicitação do TCU fica clara quando o Ministro Carlos Brito afirma que a insurgência se dá contra a amplitude investigatória que alcançaria uma dimensão fora de qualquer processo em especial, ou seja, seria uma investigação lato sensu inespecífica. Percebe-se que, com o acesso irrestrito ao sistema SISBACEN, existiria a possibilidade de o Tribunal devassar o sigilo bancário de pessoas físicas e jurídicas, indistintamente e independentemente de recursos públicos envolvidos.

20. ***Em outra situação (MS-22934), o STF também reconheceu a incidência do sigilo bancário quando o TCU tentou acesso a registros contábeis relativos às aplicações em Depósitos Interfinanceiros – DI efetuados pelo Banco do Brasil****. A tese, ao final vencedora, foi que as informações requisitadas pelo TCU estariam cobertas pelo sigilo bancário, não podendo, por conseguinte, serem prestadas, haja vista que os depósitos interfinanceiros são realizados com recursos privados.*

21. Nos citados precedentes, percebe-se o caráter genérico das requisições do Tribunal, que possibilitariam, ao menos em tese, o acesso a transações financeiras de pessoas, independentemente da natureza pública de recursos envolvidos, abrangendo até mesmo recursos de natureza privada. Tais fatos caracterizariam verdadeira devassa na intimidade e vida privada das pessoas.

(...)

33. Portanto, acaso estivéssemos diante de averiguação da aplicação de recursos estritamente privados, esta Corte, além de não ter interesse em perquirir de que forma o BNB os aplicou, pois até estaria afastada de suas atribuições e competências previstas no art. 71 da Constituição Federal, não poderia exigir daquela instituição bancária que fornecesse dados/informações relativos ao sigilo bancário de seus clientes, nos termos da Lei Complementar n° 105/2001, na forma entendida pelo C. STF.

34. Aliás, não foi por outro motivo que o Exm° Ministro Corregedor, em sua decisão ora recorrida, assentou que:

(...)

25. Pelos motivos que abordarei a seguir, parece-me que as operações realizadas pelo BNB afetam o patrimônio público, não sendo o caso de se impor o sigilo bancário. Primeiro, é importante ressaltar que o Banco, como sociedade de economia mista, possui capital social majoritário da União. Sendo assim, as informações inicialmente requeridas pelo Tribunal não poderiam ser sonegadas sob a alegação do sigilo bancário, visto que eventual lucro ou prejuízo da instituição financeira afetaria, como dito, diretamente, o patrimônio da União.

26. De fato, pelo que consta, ***não ocorreu em nenhum momento qualquer dificuldade na obtenção das informações requeridas****, ao contrário,* ***o agente financeiro****, sabedor de sua obrigação,* ***encaminhou tempestivamente ao Tribunal informações relativas às operações de crédito originárias de recursos públicos*** *repassando o dever de sigilo a esta Corte. Em decorrência, os dados foram classificados pelo Tribunal como merecedores de sigilo, nos termos da Resolução-TCU 254/2013.*

27. ***Interpretação diversa****, qual seja, que os dados estavam acobertados pelo sigilo bancário, aliás,* ***pode levar ao entendimento de que o BNB foi o primeiro a quebrar o sigilo****,* ***pois repassou as informações requeridas a esta Corte sem que houvesse determinação judicial nesse sentido, como preceitua a LC 105****.*

(...)

*[**destacamos**]*

35. Por certo não interessa ao escopo da fiscalização conduzida pelo TCU informações estritamente privadas relativas a correntistas. O que se procura averiguar é essencialmente a regularidade – a partir de parâmetros normativos, sejam eles legais ou infralegais – das operações de crédito realizadas, tendo em vista que a utilização indevida de um banco estatal fatalmente traz reflexos no patrimônio público, seja do próprio ente da administração indireta afetado, seja de seu ente instituidor, no caso a União.

36. Portanto, conforme corretamente assentado pelo I. Ministro Corregedor, ***acaso estivéssemos diante de análise da aplicação estrita de recursos privados,*** *protegidos pelo sigilo bancário preceituado pela Lei Complementar n° 105/2001,* ***quem teria incorrido em eventual infração legal teria sido o agente do BNB*** *responsável pelo repasse das informações/dados protegidos por aquela lei a esta Corte de Contas.*

37. Como se vê, ainda que a origem dos recursos ofertados em operações de crédito por bancos múltiplos como o BNB seja mista, prevalece o dever de transparência nas operações de concessão de crédito e operações no mercado de capital pela entidade da administração indireta, devendo prestar contas ao Tribunal de Contas da União acerca de sua regular atuação.

V.3 – DA ATUAÇÃO DO TITULAR DA SECEX/CE. DA AUSÊNCIA DE QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. DA LEGALIDADE E POSSIBILIDADE DE REPASSAR AO MINISTÉRIO PÚBLICO DADOS/INFORMAÇÕES SIGILOSAS APENAS EM RAZÃO DO DISPOSTO NA RESOLUÇÃO/TCU N° 254/2013.

38. Verificou-se acima que o processo de controle externo em comento cuida de ***recursos públicos operados pelo BNB****. Também restou claro que esta Corte de Contas não pode determinar a seus jurisdicionados que forneçam informações protegidas pelo sigilo bancário.*

39. Diante disso, não pode haver, igualmente, dúvidas de que ***as peças revestidas de caráter sigiloso*** *inseridas no TC 046.295/2012-7* ***foram assim classificadas em atenção à Resolução/TCU n° 254/2013****.*

40. Nessa toada, pois, as peças que foram entregues a esta Corte de Contas pelo BNB com a tarja de sigilo mereceram essa chancela em razão das relações comerciais entre o BNB e parte de sua clientela, o que impunha essa cautela àquele Banco. O normativo do TCU retro indicado exigia, portanto, que essa confidencialidade fosse mantida nesta Corte.

41. Essa foi a conclusão a que chegou o Exm° Ministro Corregedor acerca da nuança, veja-se, ***com nossos destaques****:*

(...)

34. Ressalto que o Relator do Processo, Ministro Bruno Dantas, em Despacho (Peça 11) no TC 003.031/2015-2 (processo que trata de pedido de certidão de grau de privacidade feito por este representante aos autos do TC 046.295/2012-7), reviu seu posicionamento anterior (Peça 9) e manifestou-se no sentido de que "embora sem a chancela de sigiloso, constam nos autos [do TC 046.295/2012-7] ***peças que demandam restrição da confidencialidade, em razão do conteúdo que ostentam, na forma da Resolução-TCU 254/2013****. "*

35. A propósito, expõe o normativo que as peças sigilosas deverão observar, quando do intercâmbio de informações entre o TCU e demais órgãos de cooperação, a classificação de confidencialidade adotada no Tribunal.

36. Mais precisamente, ***o art. 14 da citada resolução afirma que "a informação recebida de pessoa física ou jurídica externa deve ser rotulada no momento de seu recebimento, em conformidade com a classificação atribuída na origem****.". [grifo nosso].*

37. Por sua vez, ***o seu art. 18 dispõe que cabe ao Tribunal controlar o acesso e a divulgação de informações não públicas por ele produzidas ou custodiadas****.* ***Tais medidas, ao meu ver, foram observadas pelo dirigente da Secex/CE****.*

38. Considerando, portanto, que ***não se trata de processo com peças protegidas pelo sigilo bancário****,* ***mas, sim, peças que demandam tratamento sigiloso, nos termos da Resolução TCU 254/2013****, entendo, de igual forma, que* ***não há lacunas a registrar na atuação do Secretário****.*

(...)

42. Nessa linha, então, de total legalidade e legitimidade no que se refere à atuação do Ilm° Titular da SECEX/CE, cumpre trazer a lume o quanto asseverado por aquela autoridade e seus colegas por ocasião de suas oitivas determinada pelo Exm° Ministro Corregedor, ocasião que, inclusive, historiam os fatos relativos ao desenrolar dos trabalhos de fiscalização que vem sendo efetivado no BNB:

(...)

62. Em relação ao Secretário, ***Francisco José de Queiroz Pinheiro****, a questão será enfrentada nos itens seguintes, quando ficará também comprovado que esse servidor agiu com diligência e estritamente de acordo com os ditames constitucionais, legais e regulamentares.*

63. Antes, porém, cabe fazer algumas retificações quanto ao relato do Senhor Representante, referentes aos acontecimentos que antecederam ao fato que aponta como ilegal. Necessário igualmente fazer-se referência a outros processos que trataram da mesma matéria.

64. Assim, de forma a estabelecer a correta sequência cronológica dos fatos, cabe esclarecer que foram autuadas na Secex/CE, em 12/9/2012, duas representações por iniciativa da própria Secex (TC 033.503/2012-5 e TC 033.507/2012-0), ambas versando sobre irregularidades em operações de crédito do Banco do Nordeste e tendo por base notícia veiculada na mídia.

65. Posteriormente, em 13/12/2012, o Ministério Público do Estado do Ceará encaminha à Secex/CE documentação referente a denúncia anônima enviada àquele Parquet e que tratava de supostas irregularidades verificadas na concessão de créditos e em operações de mercado de capitais do Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB, irregularidades que estavam divididas em quatro blocos distintos. Referida documentação foi autuada, então, como representação (TC 046.295/2012-7).

66. Tendo em vista que as representações anteriormente autuadas por iniciativa da Secex/CE (TC 033.503/2012-5 e TC 033.507/2012-0) tratavam, cada uma destas, de um dos blocos de irregularidades abordadas no TC 046.295/2012-7, aqueles processos foram instruídos com proposta de apensamento a este último, para que as supostas irregularidades fossem analisadas em conjunto, de forma a permitir uma visão ampla e concatenada dos fatos denunciados e a adequada contextualização das condutas dos responsáveis envolvidos. Tais apensamentos foram autorizados pelo então Relator, Sr. Ministro Valmir Campelo.

67. Por sua vez, em 31/5/2013, o Ministério Público Federal encaminhou à Secex/CE documentação referente a denúncia anônima enviada àquele Parquet e que tratava de irregularidades em operações de mercado de capitais do Banco do Nordeste. Aludida documentação foi igualmente autuada como representação (TC 015.861/2013-9).

68. Visto que mencionada documentação era de idêntico teor ao constante no quarto e último bloco de irregularidades abordadas no TC 046.295/2012-7, foi proposto também o apensamento do TC 015.861/2013-9 a este processo, o que foi determinado pela Primeira Câmara dessa Corte de Contas, por meio do Acórdão 4205/2013.

69. Em 24/6/2013, o TC 046.295/2012-7 foi instruído com proposta de realização de inspeção no BNB (peça 21), a qual foi autorizada pelo então Ministro Relator, Valmir Campelo (peça 26).

70. Por sua vez, em uma segunda intervenção, o Ministério Público Federal encaminhou à Secex/CE, em 13/9/2013, denúncia que fora encaminhada àquele Parquet e que supostamente era de autoria do Instituto Transparência Brasil, também versando sobre irregularidades em operações do BNB, mas que, diverso do informado pelo Sr. Representante (vide parágrafos 8 a 11 acima), não são de idêntico teor ao quarto e último bloco de irregularidades constantes da documentação anteriormente encaminhada pelo Ministério Público do Ceará. Mencionada documentação constitui a peça 31 do TC 046.295/2012-7.

71. Ante solicitação de informações do MP/CE e do MPF acerca dos resultados (ainda que parciais) dos trabalhos de inspeção (peças 30 e 31), o Secretário de Controle Externo, ***Francisco José de Queiroz Pinheiro****, elaborou proposta ao Relator que, pela sua importância para os fatos tratados*

nesta Representação e por demonstrar a determinação desse Representado em seguir as normas sobre acessos de interessados a processos do TCU, merece ser integralmente transcrita a seguir (peça 32):

O Procurador da República Oscar Costa Filho requisita, à peça 31 informações e documentos acerca da conclusão (ainda que parcial) da auditoria solicitada pelo Ministério Público por meio do Ofício 4168/2013, da Procuradoria da República neste Estado.

2. Pela peça 30, o Sr. Promotor de Justiça Ricardo de L. Rocha, da Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Ceará requer, em caráter de reiteração, resposta a comunicação anterior que pedia inspeção nas operações bancárias tratadas neste processo.

3. Ambas as autoridades estão legitimadas a solicitar informações sobre processo em curso no Tribunal de Contas da União, a teor do art. 69, inciso II, da Resolução TCU 191/2006, uma vez que as requisições da Procuradoria da República arrimam-se no art. 8º inciso II, da Lei Complementar 75/1993, inclusive com força coercitiva, como se depreende dos §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo legal complementar; enquanto que o Ministério Público estadual legitima-se por tratar, em razão do ofício, do mesmo fato tratado nos autos.

*4. Isso posto, **proponho** **que seja respondido às duas autoridades que o processo já recebeu despacho do seu Relator autorizando a realização de inspeção na entidade, prestes a se iniciar, encaminhando-se- lhes cópia integral dos autos em meio magnético**.*

*5. **Por não deter competência delegada para o atendimento dos pleitos, encaminhem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Sr. Ministro Relator Valmir Campelo com a proposta acima**.*

72. Por meio da Portaria de Fiscalização 1403, de 24/9/2013, foram designados os servidores para realização da inspeção (peça 33).

*73. **Em Despacho constante à peça 34 o então Relator, Ministro Valmir Campelo, autoriza a expedição de resposta aos membros dos Ministérios Públicos federal e estadual**, na forma proposta pelo titular da Secex/CE. **Ressalte-se que o Sr. Ministro Relator à época concordou com a remessa de cópia integral do processo, que já continha peças tratadas como sigilosas nos autos**. Destaque-se também que **o Secretário submeteu as solicitações dos Parquets ao Relator ante o fato de não possuir competência por ele delegada para atender a referidos pleitos**.*

(...)

*[**destacamos**]*

*43. Ora, é de se notar que o Exm° Relator à época, Ministro Valmir Campelo, foi quem inicialmente autorizou o encaminhamento de "**cópia integral dos autos em meio magnético**" tanto ao parquet federal quanto estadual do Ceará, consoante a **proposta** **efetuada pelo Titular da SECEX/CE**.*

44. Mais adiante, os servidores desta Corte ouvidos pelo Exm° Ministro Corregedor, assinalaram:

(...)

132. Quanto ao argumento do Sr. Representante de que a remessa de cópia do TC 046.295/2012-7 havia sido realizada sem o conhecimento do Ministro Relator do feito (Exmo. Ministro Bruno Dantas), cabe transcrever excerto do Despacho do Exmo. Ministro Relator Bruno Dantas, proferido no TC 003.031/2015-2, Despacho este que o Sr. Representante anexou à representação (peça 1, p. 36-37), in verbis:

9.1. o processo TC 046.295/2012-7 não se reveste de natureza sigilosa, por se tratar de representação encaminhada ao Tribunal por órgão devidamente legitimado a fazê-lo e por não ter sido aposta aos autos, pelo seu Relator, a chancela de sigiloso, nos termos do art. 237 c/c o art. 235, § 2º, do Regimento Interno do TCU, embora possua peças que demandam tratamento sigiloso;

133. Como se observa, o Exmo. Ministro Bruno Dantas informa que o TC 046.295/2012-7 não se reveste de natureza sigilosa, e que não foi aposta a chancela de sigiloso aos autos, em que pese possuir peças que demandam tratamento s igiloso.

*134. Nesse sentido**, não se tratando de processo de natureza sigilosa**, **a remessa de cópia daquele processo ao MPF, ante solicitação do Parquet, remessa essa que foi efetivada com base na***

Portaria 24/2013 da Presidência do Tribunal, ***encontra respaldo igualmente na Portaria de delegação de competência do próprio Relator do processo, Ministro Bruno Dantas (Portaria 1, de 22 de agosto de 2014)***, *que assim dispõe em seu art. 1, inciso I:*

Art. 1º ***Delegar competência aos titulares das unidades técnicas do Tribunal*** *e, em seus impedimentos legais, aos responsáveis substitutos, para, conforme as normas regulamentares:*

I – ***deferir pedido****:*

(...)

b) ***de prestação de informações, de vista e de cópia de peças dos autos, em atendimento a pedido formulado por quem tenha prerrogativa constitucional ou legal para solicitá-las****, ou que, por dever de ofício, esteja exercendo atribuição funcional relacionada ao mesmo objeto a que se refere o processo, exceto sobre processos de natureza sigilosa.*

135. Assim, encaminhada ao MPF cópias do TC 046.295/2012-7, conforme solicitado nos TC 013.323/2014-8, 025.979/2014-0 e 029.832/2014-4, referidos processos foram encerrados a teor do disposto no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

136. Cabe ressaltar ainda que, muito ***antes dessas remessas de cópia do TC 046.295/2012-7 a membros do Parquet federal por parte do Secretário, o então relator do processo, Ministro Valmir Campelo, já havia autorizado, com base na normatização interna do Tribunal, a entrega de cópia digitalizada dos autos a membros dos Ministérios Públicos Federal e Estadual****. Nessa oportunidade, o processo já possuía diversas peças classificadas como sigilosas (****vide parágrafos 71 e 73****).*

(...)

*[****destacamos****]*

45. Desse modo, verifica-se que, além de o então Ministro Valmir Campelo já haver permitido diretamente o fornecimento de cópia ao parquet federal, o sucessor de S. Exª na condução do TC 046.295/2012-7, ***Exm° Ministro Bruno Dantas, delegou competência ao Ilm° Titular da SECEX/CE para proceder de igual modo****, o que foi efetivado,* ***visto não se cuidar de processo sigiloso****.*

46. Cabe registrar que as cópias não foram repassadas a qualquer interessado, mas sim ao Ministério Público Federal que, assim como essa Corte de Contas, tem o dever de apurar qualquer possível desvio na aplicação dos ***recursos públicos*** *federais.*

*47. Nessa toada, cumpre dizer que não há dúvida de que, em se tratando de recursos públicos, não protegidos pelo sigilo bancário estabelecido na Lei n° 105/2001, o parquet federal pode ter total acesso às informações, conforme também assinalaram os servidores dessa Corte em sua manifestação (****destaques do original****):*

(...)

113. O STF havia proferido o MS 21.729, citado acima, como pedra basilar do novel entendimento. Por extremamente relevante, o referido MS encontra-se reproduzido abaixo.

STF: MS 21729 - a supremacia do interesse público

MS 21729 / DF - DISTRITO FEDERAL

MANDADO DE SEGURANÇA

Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO

Relator(a) p/ Acórdão: Min. NÉRI DA SILVEIRA

Julgamento: 05/10/1995 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação

DJ 19-10-2001 PP-00033 EMENT VOL-02048-01 PP-00067

RTJ VOL-00179 PP-00225

Parte(s)

IMPTE. : BANCO DO BRASIL S/A

ADVDOS.: EDSON LAURA CARDOSO E OUTROS

IMPDO. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Ementa EMENTA: - Mandado de Segurança. ***Sigilo bancário. Instituição financeira executora de política creditícia e financeira do Governo Federal. Legitimidade do Ministério Público para***

***requisitar informações e documentos destinados a instruir procedimentos administrativos de sua competência**. 2. Solicitação de informações, pelo Ministério Público Federal ao Banco do Brasil S/A, sobre concessão de empréstimos, subsidiados pelo Tesouro Nacional, com base em plano de governo, a empresas do setor sucroalcooleiro. 3. Alegação do Banco impetrante de não poder informar os beneficiários dos aludidos empréstimos, por estarem protegidos pelo sigilo bancário, previsto no art. 38 da Lei nº 4.595/1964, e, ainda, ao entendimento de que dirigente do Banco do Brasil S/A não é autoridade, para efeito do art. 8º, da LC nº 75/1993. 4. **O poder de investigação do Estado é dirigido a coibir atividades afrontosas à ordem jurídica e a garantia do sigilo bancário não se estende às atividades ilícitas. A ordem jurídica confere explicitamente poderes amplos de investigação ao Ministério Público - art. 129, incisos VI, VIII, da Constituição Federal, e art. 8º, incisos II e IV, e § 2º, da Lei Complementar nº 75/1993. 5. Não cabe ao Banco do Brasil negar, ao Ministério Público, informações sobre nomes de beneficiários de empréstimos concedidos pela instituição, com recursos subsidiados pelo erário federal, sob invocação do sigilo bancário, em se tratando de requisição de informações e documentos para instruir procedimento administrativo instaurado em defesa do patrimônio público. Princípio da publicidade, ut art. 37 da Constituição. 6. No caso concreto, os empréstimos concedidos eram verdadeiros financiamentos públicos**, porquanto o Banco do Brasil os realizou na condição de executor da política creditícia e financeira do Governo Federal, que deliberou sobre sua concessão e ainda se comprometeu a proceder à equalização da taxa de juros, sob a forma de subvenção econômica ao setor produtivo, de acordo com a Lei nº 8.427/1992. 7. Mandado de segurança indeferido (grifos nossos).*

*48. Portanto, ao contrário do que procura fazer crer o representante, o decidido no **MS 21729** tem total aplicação ao caso, vez que "**a ordem jurídica confere explicitamente poderes amplos de investigação ao Ministério Público - art. 129, incisos VI, VIII, da Constituição Federal, e art. 8º, incisos II e IV, e § 2º, da Lei Complementar nº 75/1993. 5. Não cabe[ndo] negar[-lhe] informações sobre nomes de beneficiários de empréstimos concedidos pela instituição, com recursos subsidiados pelo erário federal, sob invocação do sigilo bancário** ...".*

49. Ora, não é por outro motivo que essa Corte não só compartilha informações com o MPF, mas também, quando julga as contas dos responsáveis por haveres públicos, fornece, conforme o caso, cópia dos arestos então exarados, e demais elementos necessários, ao Ministério Público Federal, nos termos do artigo 16, inciso III, § 3º, da Lei 8.443/1992.

*50. Em face disso é que, inclusive, o Tribunal de Contas faz parte da **Rede de Controle da Gestão Pública**, como também chamaram a atenção os servidores da SECEX/CE (**novamente com os destaques do original**):*

(...)

117. Tendo em vista a imprescindível necessidade de resguardar o patrimônio público, os órgãos de controle do Estado, tais como CGU, TCU, MPF, aos quais foi conferida atribuições amplas de fiscalização (no caso do MPF, ainda de investigação), órgãos para os quais não há sigilo bancário em se tratando de recursos públicos, devem compartilhar suas informações visando à melhor eficácia no cumprimento de suas atribuições.

118. Não há qualquer sentido em que um desses órgão do Estado detenha informação que seja relevante para a outra instituição e não faça o compartilhamento de tais informações para a outra instituição. O Voto do E. Ministro Walton Alencar Rodrigues no TC 015.266/2003-4, reproduzido a seguir, bem ilustra o funcionamento integrado dos órgãos públicos de controle, consubstanciada na Rede de Controle da Gestão Pública. Assim manifestou-se sua Excelência:

*Também não há falar em desvirtuamento das provas resultantes dos relatórios de investigação inquisitorial, posteriormente confirmadas pelo Poder Judiciário, porquanto foram produzidas nos termos da lei e utilizadas nas finalidades de persecução e julgamento criminais. **O compartilhamento do resultado dessas apurações com o Tribunal de Contas da União é matéria de altíssimo interesse público ao contribuir para o esclarecimento da verdade material sobre fatos ilícitos que tenham repercussões, não somente na esfera judicial, como também na órbita administrativa. Afinal,***

atentaria contra o indeclinável interesse público haver a autoridade judiciária ou policial tomado conhecimento de graves ilicitudes penais que também configurem irregularidades no âmbito administrativo e, mesmo assim, delas não dar conhecimento aos órgãos competentes. O mesmo raciocínio é válido para o TCU ao deparar-se com a prática de ilícitos por parte de gestores e terceiros que tenham reflexos nas esferas judiciais, devendo deles dar ciência ao Ministério Público Federal para adoção das ações civis e penais que entender cabíveis, nos termos do artigo 16, inciso III, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Aliás, tal postura colaborativa entre os órgãos de controle judicial e administrativo já é prática institucional consolidada. A partir da assinatura de Protocolo de Intenções, ocorrida em 25/3/2009, iniciou-se a efetivação da chamada Rede de Controle da Gestão Pública. O principal objetivo da Rede de Controle é desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros.

Além do TCU, integram a Rede de Controle da Gestão Pública diversos órgãos como Advocacia Geral da União, Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios, Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, Associação Nacional do Ministério Público de Contas, Banco Central do Brasil, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Conselho de Justiça Federal, Conselho Nacional de Justiça, Controladoria Geral da União, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Ministério Público Federal. Dentre outros, tomo como exemplo de compartilhamento de informações entre esta Corte de Contas e outras instâncias de controle estatal o verificado na recente operação Lava-Jato, deflagrada pela Justiça Federal e pelo Departamento da Polícia Federal, a qual também teve por subsídios para suas investigações as conclusões obtidas de fiscalizações realizadas pelo Tribunal. (grifos nossos).

(...)

51. Por conseguinte, mais uma vez acertada a decisão do Exm° Ministro Corregedor desta Corte, ao assinalar que:

(...)

29. É dever ressaltar que o Secretário, no exercício de sua função, não oportunizou a terceiros o acesso às informações chanceladas como sigilosas. O que fez, com base na Lei Complementar n° 75/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do MPF, foi compartilhar o resultado de operações para outro órgão de controle para as providências que julgar pertinentes.

(...)

52. E, diante disso, bastante legítima e justa a conclusão de S. Exª, que não merece reparos:

(...)

40. Não havendo mácula aos procedimentos adotados pela Secex/CE, nem, tampouco, fato que demonstre parcialidade ou favorecimento à qualquer parte, não vejo que se falar em afastamento dos representados na condução do TC 046.295/2012-7 ou o deslocamento do referido processo para outra unidade técnica desta Corte.

(...)

V.4 DA DESNECESSIDADE DE AFASTAMENTO DOS SERVIDORES DA SECEX/CE DA INSTRUÇÃO DO TC 046.295/2012-7 OU DO DESLOCAMENTO DA INSTRUÇÃO DESSE PROCESSO, MESMO NA HIPÓETESE – NÃO OCORRIDA – DA CONSTATAÇÃO DA IRREGULARIDADE APONTADA PELO REPRESENTANTE

*53. **O fato**, vale repetir, que o representante imputa como ensejador de seus pedidos no sentido de afastar os servidores da SECEX/CE indicados e deslocar a instrução do TC 046.295/2012-7 para outra unidade técnica da Secretaria do Tribunal **é a concessão de cópias integrais daqueles autos ao parquet federal**.*

54. Como visto acima, nenhuma irregularidade existiu na efetivação dessa ação.

55. Demais disso, mesmo que, no caso concreto, restasse configurada tal irregularidade que, consoante os fatos ocorridos, poderia ser atribuída exclusivamente ao Ilm° Titular da SECEX/CE, isso não implicaria na necessidade de se afastar os dois outros auditores que vêm atuando no feito das próximas instruções, muito menos no deslocamento do processo para ser analisado por outra unidade técnica.

56. Isso porque não se vislumbrou nestes autos qualquer mácula na condução objetiva e imparcial do processo de controle externo, a exigir a sua redistribuição a outra unidade instrutiva.

57. Ainda que se considerasse a existência de falta funcional na conduta do secretário daquela regional, bastaria, em tal hipótese, que os atos que demandem algum cunho decisório delegado pelo Exm° Ministro Relator que conduz o processo fosse efetivado pelo substituto daquele Titular.

58. Assim é porque os processos nessa Corte de Contas, como inclusive parece conhecer o representante, são regidos pela verdade material. Nessa ordem, portanto, nenhuma instrução é desacompanhada dos necessários documentos comprobatórios ou, noutros casos, a manifestação técnica tem que indicar a ausência dos documentos que o responsável, por dever legal, deveria juntar (quando o ônus da prova cabe ao responsável).

59. Não bastasse isso, ainda cabe, na maioria dos casos, a oitiva do Ministério Público especializado, sempre presente às Sessões do Tribunal.

60. Lembre-se ainda – e é o fato mais importante – que a condução do processo cabe ao Exm° Ministro Relator, conforme estabelece o art. 11 da Lei n° 8.443/1992:

*Art. 11. **O Relator presidirá a instrução do processo**, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.*

61. Demais de tudo isso, ainda são cabíveis os recursos previstos na indicada lei, sendo que, no caso de Pedido de Reexame (recurso pertinente no caso do processo de controle externo de que se cuida), as alegações dos recorrentes são examinadas por outra unidade técnica da Secretaria do Tribunal, qual seja, a Secretaria de Recursos, o que se dá, igualmente, sempre de forma fundamentada.

*62. Portanto, mesmo que estivéssemos diante da irregularidade apontada pelo representante (**o que não é o caso, frise-se**), não haveria que se falar em suspeição ou parcialidade em razão de o exame e instrução do TC 046.295/2012-7 ficar a cargo da SECEX/CE.*

V - CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em face do exposto, sugere-se seja encaminhado este parecer ao Exm° Ministro Walton Alencar Rodrigues, pugnando pelo conhecimento do recurso apresentado pelo representante para, no mérito, considerá-lo improcedente, pelas razões indicadas."

VOTO

Tratam os autos de recurso interposto por Fernando Passos ante irresignação com a decisão do Exmo. Sr. Ministro Corregedor, Raimundo Carreiro, que julgou improcedente representação formulada pelo ora recorrente.

A representação encaminhada à Corregedoria noticiava possíveis condutas irregulares dos servidores Carlos Amílcar Teles Távora, Álvaro Augusto Bastos de Carvalho e Francisco José de Queiroz Pinheiro, relacionados às suas atuações no TC 046.295/2012-7.

Sustentou-se, na ocasião, que as informações, prestadas pelo BNB, como instituição financeira, no que se refere a operações e serviços no mercado de capitais e operações comerciais, estão protegidas pelo sigilo previsto na Lei Complementar 105, o que tornaria ilegal o compartilhamento delas com o Ministério Público Federal, tal como realizado.

Após discorrer sobre o tema, formulou os seguintes pedidos:

a) o conhecimento da Representação;

b) o afastamento dos servidores na condução do TC 046.295/2012-7;

c) a redistribuição daquele processo a outra unidade técnica, a fim de garantir a imparcialidade na instrução;

d) a intimação dos Representados para que apresentassem manifestação; e

e) a instauração do processo administrativo disciplinar competente

O Exmo. Sr. Ministro Corregedor fundamentou a improcedência do feito nas seguintes razões:

a) não houve conduta atribuída de forma individualizada aos servidores Carlos Amílcar Teles Távora e Álvaro Augusto Bastos de Carvalho, o que implica a improcedência da representação;

b) não houve irregularidade na conduta do Secretário Francisco José de Queiroz Pinheiro, que efetivamente encaminhou as informações solicitadas, ante o entendimento de que os dados repassados, apesar da chancela de sigilosos., **não se encontravam afetos ao sigilo bancário previsto na Lei Complementar 105/200**1;

c) em não se verificando as supostas irregularidades, nenhuma razão haveria para o afastamento dos representados na condução do TC 046.295/2012-7 e tampouco para o deslocamento do referido processo para outra unidade técnica.

A peça recursal apresentada inicia por discutir o cabimento do apelo, ante a ausência de previsão no Regimento Interno e nas Resoluções do TCU, prossegue recapitulando os fatos e as razões que sustentaram a representação, notadamente o sigilo bancário imposto pela lei complementar 105/2001 e a ilegalidade da remessa feita ao Ministério Público Federal, bem como as razões que sustentaram os demais pedidos formulados.

Ao adentrar o mérito recursal propriamente dito, o recorrente intenta demonstrar haver situações em que o sigilo bancário não seria oponível ao TCU, a exemplo de fiscalização de fraudes na concessão de empréstimos bancários que pudessem gerar danos ao Erário, mas que seria, sim, oponível ao MPF, que somente poderia obter acesso às informações por meio de ação judicial competente.

Concluiu restar incontroversa a irregularidade no encaminhamento das informações ao MPF e pede o conhecimento e o provimento do recurso para que sejam deferidos todos os pedidos da inicial.

O Ministro Corregedor conheceu do recurso administrativo, negou-lhe provimento e, considerando o art. 56 da Lei 9.784/99, submeteu-o ao a sorteio de Relator, para exame do Plenário (peça 9).

Determinei a instrução do feito (peça 11).

Posteriormente, de forma intempestiva, foi juntado ao processo documento a título de "considerações adicionais sobre o mérito do processo" (peça 12).

O parecer da Conjur foi pelo conhecimento e negativa de provimento.

Passo a decidir.

Ratifico a admissibilidade do recurso sob o pálio da lei de processo administrativo, que deve ser aplicada em seu art. 46, que estabelece o recurso, e art. 59, que lhe fixa o prazo.

No mérito, não assiste razão aos recorrentes.

No recurso ora intentado, não foram atacados os fundamentos da decisão de improcedência em relação aos servidores Carlos Amílcar Teles Távora e Álvaro Augusto Bastos de Carvalho. Não logrou o recorrente atribuir e individualizar qualquer conduta a esses auditores, não havendo razão para alteração da decisão pretérita, nesse ponto.

Em relação ao propalado sigilo bancário imposto pela Lei Complementar 105/2001 é forçoso reconhecer que o BNB é entidade que integra a administração pública e que gerencia, também recursos públicos.

É de se ver que o STF, ao apreciar o MS 33.340/DF, firmou sólido entendimento no sentido de que o sigilo bancário é mitigado quando está envolvido o poder público, afinal "quem contrata com o Poder Público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos".

Transcrevo, no essencial, a ementa do MS 33.340/DF

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE LEGISLATIVO FINANCEIRO. CONTROLE EXTERNO. REQUISIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A OPERAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS PELAS IMPETRANTES. RECUSA INJUSTIFICADA. **DADOS NÃO ACOBERTADOS PELO SIGILO BANCÁRIO E EMPRESARIAL**.

(...)

3. O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos.

4. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos.

5. O segredo como "alma do negócio" consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao sub judice, tanto mais que, **quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos**. É que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas.

(...)

8. *In casu*, contudo, o TCU deve ter livre acesso às operações financeiras realizadas pelas impetrantes, **entidades de direito privado da Administração Indireta** submetidas ao seu controle financeiro, mormente porquanto operacionalizadas mediante o emprego de recursos de origem pública. Inoponibilidade de sigilo bancário e empresarial ao TCU quando se está diante de operações fundadas em recursos de origem pública. Conclusão decorrente do dever de atuação transparente dos administradores públicos em um Estado Democrático de Direito.

(...)

14. Merece destacar que **in casu**: a) Os Impetrantes são bancos de fomento econômico e social, e **não instituições financeiras privadas comuns**, o que impõe, aos que com eles contratam, a **exigência de *disclosure* e de transparência**, valores a serem prestigiados em nossa República contemporânea, de modo a viabilizar o pleno controle de legitimidade e responsividade dos que exercem o poder. b) A utilização de recursos públicos por quem está submetido ao controle financeiro externo inibe a alegação de sigilo de dados e autoriza a divulgação das informações necessárias para o controle dos administradores, sob pena de restar inviabilizada a missão constitucional da Corte de Contas. (...).

Permanecem hígidos, pois, os fundamentos da deliberação vergastada, não existindo razão alguma para sua modificação.

Acolho, portanto, o parecer da Conjur, que incorporo às razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2744/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.384/2015-1.

2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Administrativo

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Fernando Passos (CPF 714.491.591-68).

3.2. Responsáveis: Carlos Amílcar Teles Tavora (AUFC - mat. 365-4), Álvaro Augusto Bastos de Carvalho (AUFC - mat. 311-5) e Francisco José de Queiroz Pinheiro (AUFC - mat. 2381-7).

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União.
8. Representação legal: Dr. Thiago Groszewicz Brito – OAB/DF 31.762.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso interposto contra Despacho do Corregedor do Tribunal de Contas do Tribunal, que determinou o arquivamento de representação feita contra possíveis ilícitos funcionais cometidos por servidores no exercício das atribuições.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário Câmara, com fundamento no artigo 46 da Lei 9.784/1999, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento;
9.2. dar ciência da deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2744-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 013.181/2009-5 [Apensos: TC 003.461/2016-5, TC 003.460/2016-9, TC 003.459/2016-0, TC 003.463/2016-8]
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
Responsáveis: Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (02.077.209/0001-89); Enilson Simões de Moura (133.447.906-25); Instituto Gente (03.493.203/0001-55); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34)
Interessado: SSPE-MTE (26.251.080/0001-09)
Representação legal: Ana Cláudia Machado (27034/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata; Luiz Antonio Muniz Machado (750-A/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata e Enilson Simões de Moura; Carlos Augusto Dittrich (24095/OAB-DF) e outros, representando Instituto Gente.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PLANFOR. EXECUÇÃO PARCIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos, com a qual anuiu o Ministério Público junto ao TCU (peças 417 a 420):
INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de revisão interpostos por Instituto Gente (R008-Peça 384), Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas-SDS e Enilson Simões de Moura e (R009-Peça 387), instituto contratado e entidade Convenente e seu então presidente, por meio dos quais se insurgem contra o Acórdão 2.220/2014, mantido pelos Acórdãos 3.539/2014 e 3.363/2015, o último mantido pelo Acórdão 8.941/2015, todos da 2ª Câmara do TCU. O Acórdão recorrido foi prolatado na sessão de julgamento do dia 20/5/2014-Ordinária e inserto na Ata 16/2014-2ª Câmara (Peça 241).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em desfavor dos Srs. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MET, e Enilson Simões de Moura, ex-Presidente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS, bem assim dessa última entidade e do Instituto Gente, em virtude da não comprovação da execução do objeto do Contrato de Prestação de Serviços 5/2000, celebrado entre essas duas entidades, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planflor, para execução do Convênio nº 02/2000, celebrado entre o MTE e a SDS.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir a responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff;

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, irregulares as contas do Sr. Enilson Simões de Moura, condenando-o, solidariamente à Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS e ao Instituto Gente, ao pagamento da quantia de R$ 1.143.628,00 (hum milhão, cento e quarenta e três mil e seiscentos e vinte e oito reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 6/12/2000, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar, individualmente, ao Sr. Enilson Simões de Moura e às entidades Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS e Instituto Gente, a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até o dia do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento.

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes desta deliberação em até 36 (trinta e seis) parcelas, corrigidas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das medidas legais;

9.5 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações; e

9.6 encaminhar, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92, cópia do presente Acórdão, bem como do respectivo Relatório e Voto, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, para ajuizamento das ações que entender cabíveis. (ênfases acrescidas)

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial-TCE foi instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, em desfavor de Enilson Simões de Moura, ex-presidente da SDS, da própria Associação e do Instituto Gente, em virtude da não comprovação da execução do objeto do Contrato de Prestação de Serviços 5/2000 (Peça 4, p. 15-19), celebrado entre essas duas entidades, com recursos federais oriundos do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planflor (Convênio 2/2000, celebrado entre o MTE e a SDS, à Peça 2, p. 43-50 e Peça 3, p. 1-4).

2.1. O Contrato 5/2000, no valor de R$ 2.400.000,00, objetivou realizar ações de qualificação voltadas para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho de 9.150 pessoas, por meio de cursos, palestras, oficinas e seminários.

2.2. Em essência, restou configurado nos autos a inexecução parcial do contrato em análise, ante a ausência da comprovação do efetivo treinamento de 4.360 pessoas, referentes ao curso

"Agentes de Saúde em Terapias Naturais" e "Reciclagem na Área de Saúde", com o valor custo médio/aluno de R$ 262,30 (Peça 242, p. 1 e 3, itens 4 e 11.2).

2.3. No âmbito desta Corte de Contas, tendo sido procedidas às necessárias diligências e após a análise da documentação carreada aos autos, o Relator a quo, Exmo. Ministro José Jorge, incorporou a instrução da unidade técnica e o parecer do Parquet especial a suas razões de decidir, para julgar irregulares as contas de Enilson Simões de Moura, ora recorrente, com a condenação em débito solidário dos outros dois recorrentes, posicionamento que foi acompanhado pelos demais Membros do Colegiado desta Corte de Contas.

2.4. A decisão recorrida foi mantida por meio do Acórdão 3.539/2014-TCU-2ª Câmara (Peça 255), momento em que foram rejeitados os embargos de declaração apresentados pelo Instituto Gente (R001-Peça 248), e do Acórdão 3.363/2015-TCU-2ª Câmara (Peça 325), por meio do qual foram conhecidos e não providos, no mérito, os recursos de reconsideração interpostos pelos responsáveis (R002, R003 e R004 às Peças 258, 307 e 310).

2.5. Contra a última decisão, o Instituto Gente (R005-Peça 326), a SDS (R007-Peça 337) e seu ex-presidente (R006-Peça 336), ora recorrentes, opuseram embargos de declaração que foram conhecidos e rejeitados por meio do Acórdão 8.941/2015-TCU-2ª Câmara (Peça 348).

2.6. Inconformados com o julgamento, o ex-presidente da Associação, a SDS e o Instituto interpuseram os presentes recursos de revisão, que se fundamentam nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade efetuados por esta Secretaria (Peças 397-398), ratificados pelo Exmo. Ministro Walter Alencar Rodrigues (Peça 401), que concluíram pelo conhecimento dos recursos apresentados, nos termos dos art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeitos suspensivos, por falta de amparo legal.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) há possibilidade de atribuir os efeitos suspensivos ao recurso de revisão;

b) o reconhecimento de repercussão geral em processo no STF constituiria fato impeditivo para a atuação desta Corte de Contas;

c) houve prescrição da pretensão punitiva;

d) os documentos ora apresentados atestam a escorreita aplicação dos recursos;

e) é indevida a responsabilização do contratado e de sua presidente.

5. Da possibilidade de atribuição de efeitos suspensivos ao recurso de revisão.

5.1. Enilson Simões de Moura e a SDS solicitam a concessão de liminar para atribuir efeito suspensivo ao presente recurso, por entenderem presentes os pressupostos do fumum boni juris e do periculum in mora (Peça 387, p. 2-3).

Análise

5.2. A análise desta questão foi realizada na instrução preliminar de admissibilidade à Peça 397, p. 3, cujo teor contou com a anuência do Exmo. Ministro Relator ad quem à Peça 401. Pronunciamento que negou a concessão do efeito suspensivo pretendido por falta de amparo legal.

6. Da repercussão geral em processo do STF.

6.1. Solicitam a suspensão da TCE, em respeito ao princípio da eficiência, até o julgamento do RE 636.886 pelo Supremo Tribunal Federal-STF, no qual foi reconhecida repercussão geral quanto à prescrição das ações de ressarcimento ao Erário fundadas em decisões dos Tribunais de Contas (Peça 384, p. 22-23 e Peça 387, p. 10-11).

Análise

6.2. Os recorrentes alegam que o reconhecimento da repercussão geral pelo STF quanto às ações de ressarcimento ao Erário fundadas em decisões do Tribunal de Contas, RE 636.886, em respeito ao princípio da eficiência, constituiria fato impeditivo para a atuação desta Corte de Contas.

6.3. Ressalte-se, desde logo, para que, mais uma vez, fique bem assentada a competência constitucional privativa desta Casa nas matérias que lhe cabe, com exclusividade, apurar e julgar, que, no ordenamento pátrio, vige o princípio da independência das instâncias.

6.4. Significa dizer que o TCU exerce a sua jurisdição independentemente das demais jurisdições (civil, penal, trabalhista, tributária, e. g.). Há, com efeito, diversos precedentes nesta Casa, corroborando o que se afirmou, dos quais se podem invocar, a título meramente exemplificativo, os Acórdãos 406/1999-2ª Câmara, 436/1994-1ª Câmara e 6/1996-1ª Câmara.

6.5. Eventual suspensão do processamento de processos pendentes, em função do reconhecimento de repercussão geral, conforme preconiza o art. 1.035, § 5°, do Novo Código de Processo Civil, vincula apenas os órgãos do Poder Judiciário, não se aplicando aos processos de competência do TCU, em respeito ao princípio da independência de instâncias, o que não afasta eventual juízo de conveniência e de oportunidade desta Corte de Contas quanto ao sobrestamento de seus processos. São nesse sentido os Acórdãos 2.132/2014, 3.242/2015 e 1.115/2017, todos da 1ª Câmara do TCU, respectivamente de relatoria dos Exmo. Ministros José Múcio Monteiro, Benjamin Zymler e Bruno Dantas, respectivamente.

6.6. Não existe, portanto, litispendência entre processo desta Corte de Contas e outro versando sobre matéria idêntica no âmbito do Poder Judiciário (Acórdãos 1.487/2017, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 2.181/2017, Relator Ministro Bruno Dantas, ambos da 1ª Câmara, 3.535/2015, Relator Ministro Augusto Nardes, 2.860/2017, Relator Ministro Vital do Rêgo, ambos da 2ª Câmara, 680/2015, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho e 304/2017, relator Ministro Bruno Dantas, ambos do Plenário do TCU).

6.7. A exceção ao princípio da independência das instâncias é a sentença proferida em juízo penal, que decide pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria, o que não se verifica no presente caso.

6.8. Corrobora este entendimento, no âmbito do Poder Judiciário, a jurisprudência a seguir colacionada, na Suprema Corte, v. g., os MS 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF. Em relação ao Superior Tribunal de Justiça-STJ, colacionam-se os MS 7080, 7138 e 7042, todos do DF. Logo, a atuação do TCU não fica a depender nem do Judiciário, nem de qualquer outro Poder.

6.9. O voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Adylson Motta, demonstra a posição pacífica deste Tribunal sobre o tema, quando assim dispôs:

O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.

6.10. Portanto, o trâmite no STF da RE 636.886 não se presta a elidir as graves irregularidades encontradas nesta TCE, nem a obstaculizar a apuração empreendida pelo TCU.

7. Da prescrição da pretensão punitiva.

7.1. Altercam que prescreveu o direito da Administração Pública de aplicar a multa, por meio dos seguintes argumentos (Peça 384, p. 19-22 e Peça 387, p. 4-10):

a) informam que o Convênio foi firmado em 1/3/2000 e só foram citados em 28/8/2010;

b) objetam ter decorrido mais de 9 anos entre a assinatura do contrato e a citação, e que o exercício dos direitos da ampla defesa e do contraditório resta evidentemente prejudicado, "especialmente porque o tempo de guarda dos documentos seria de 05 (cinco) anos nos termos do artigo 30, §1°, da Instrução Normativa 01/1997". Colocam que os documentos faltantes foram entregues pela SDS à comissão de reexame, "mas foram extraviados no MTE";

c) compreendem que "o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Poder Legislativo, cujos atos que julgam as tomadas de contas instauradas possuem natureza de atos administrativos", para aduzir que deve ser reconhecida a decadência e a prescrição de acordo com o art. 54, § 1º, da Lei 9.784/1999, por "ausência de norma expressa na" Lei 8.443/1992;

d) citam leis nas quais o legislador ordinário previu o prazo prescricional quinquenal.

Análise:

7.2. No que tange à alegação de que houve prescrição no âmbito da atuação do TCU, devido ao longo período transcorrido desde a ocorrência dos fatos, os quais se referem aos atos de gestão ocorridos durante a execução do Contrato de Prestação de Serviços 5/2000), celebrado entre essas duas entidades, com recursos federais oriundos do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planflor (Convênio 2/2000, celebrado entre o MTE e a SDS, à Peça 2, p. 43-50 e Peça 3, p. 1-4).

7.3. Note-se que as despesas incorreram durante o ano 2000, sendo que a última parcela paga pela SDS ao Instituto Gente ocorreu em 6/12/2000 (Peça 5, p. 5). O Convênio foi assinado em 1/3/2000 e determinava que a apresentação da prestação de contas deveria ocorrer em 28/2/2001 (Peça 2, p. 43 e Peça 3, p. 1).

7.4. Analisar-se-á, em seguida, a doutrina e a jurisprudência atual relativa ao instituto da prescrição.

7.5. Ressalte-se que a jurisprudência pacífica do TCU e do Supremo Tribunal Federal-STF é no sentido de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme enunciado da Súmula TCU 282, exarada em consonância com posicionamento do Plenário do STF, proferido em sede de mandado de segurança (MS 26.210-9/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski).

7.6. De igual sorte, não se pode alegar a prescrição do dever constitucional desta Corte de Contas em julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nos termos previstos no inciso II do art. 71 da Constituição Federal de 1988.

7.7. Deve-se, no entanto, perscrutar, no que concerne à prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, as situações em que a garantia processual possa ser aplicada àquelas multas previstas nos art. 57 e 58 da Lei Orgânica, no caso concreto, a multa aplicada por meio do item 9.3 do Acórdão recorrido.

7.8. Com relação à prescrição da pretensão punitiva, pondera-se que o instituto da segurança jurídica, consagrado nos estados democráticos de direito contemporâneos, como forma de contínua regulação do exercício da atividade estatal, no campo dos direitos e das garantias fundamentais dos cidadãos está adequadamente exposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual as ações destinadas a cominar sanções, decorrentes de prática de atos ilícitos, têm seus prazos prescricionais fixados por lei.

7.9. Desta forma, a partir da determinação contida expressamente no texto constitucional, as regras de prescrição a serem observadas pelo TCU no exercício do poder punitivo no âmbito do controle externo constituem matéria de estrita reserva legal. Não é por simetria com outros diplomas legais atinentes à relação entre o Estado e o administrado que se suprem lacunas. Muito menos mediante a adoção de precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça-STJ.

7.10. Em razão mesmo da ausência de lei expressa estabelecendo o interstício a ser respeitado pela Corte, não está o Tribunal de Contas da União autorizado a autolimitar-se no encargo constitucional a si atribuído pelos artigos 70 e seguintes da Constituição Federal de 1988. Tampouco poderá dizer da sua competência em estabelecer prazos de prescrição, muito embora seja expresso na Carta Magna que tal só poderá ser feito por lei, sob o risco da excessiva limitação temporal do jus puniendi do TCU, a inviabilizar, em grande parte o poder dissuasivo que a Carta Constitucional investiu esta Corte Federal de Contas, exatamente para prevenir ou de reprimir ilícitos administrativos afetos à sua jurisdição.

7.11. Ao adotar o prazo de prescrição da pretensão punitiva largamente utilizado em diversos arestos deste Tribunal com base nas regras do Código Civil, não se verificaria a perda do exercício do jus puniendi pelo Estado no âmbito do controle externo.

7.12. O Convênio foi assinado em 1/3/2000. A prestação de contas deveria ter sido entregue em 28/2/2001, conforme extrato do Convênio à Peça 3, p. 1. Em 5/10/2005, o Secretário de Políticas Públicas de Emprego constituiu comissão para proceder a abertura de TCE no âmbito dos Convênios MTE/SPPE/CODEFAT dos exercícios 2000 a 2002, relativos ao Planfor, em cumprimento às determinações constantes do Acórdão 851/2003-TCU-Plenário, Relator Ministro Lincoln Magalhães da Rocha (Peça 1, p. 3 e 5-16).

7.13. O Código Civil estabelece, em seu art. 189, que "violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição". No caso concreto, no âmbito do controle externo, o prazo decenal estabelecido pelo art. 205 do Código Civil, deve ser contado a partir da data em que o recorrente não adimpliu sua obrigação de prestar contas, no caso concreto restou violada a obrigação constitucional em 28/2/2001, data da prestação de contas final do Convênio (Peça 1, p. 15-34 e Peça 3, p. 1).

7.14. Iniciado o transcurso do prazo prescricional decenal em 28/2/2001, observa-se que todos os recorrentes tomaram ciência dos respectivos ofícios de citação em 23/8/2010, conforme documentos à Peça 9, p. 45-50 e 52-54, momento processual em que houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 202, inciso I, do Código Civil. Com isso, reinicia-se a contagem do prazo, desconsiderando qualquer transcurso do prazo anterior. Logo, no presente caso, a prescrição da pretensão punitiva teria termo final em 23/8/2020.

7.15. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 20/5/2014 sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil.

8. Da escorreita aplicação dos recursos.

8.1. Requerem a revisão do cálculo "dos valores com base nos dados contidos" na planilha da SDS, denominada "Tabela de Eventos Programados – 2000", "contendo as cargas horárias relativas a cada evento" previstos no objeto contratual (Peça 384, p. 97). Colocam que representantes do Ministério do Trabalho "haviam aprovado no SIAFI, em 22/3/2002, a prestação de contas de 2000". Objetam que a forma para a comprovação da execução dos cursos não estava previamente definida (Peça 384, p. 4-18 e Peça 387, p. 13-22).

Análise

8.2. De plano, esclareça-se, preliminarmente, que os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares por esta Corte, em primeira instância administrativa, pela inexecução parcial do Ajuste e a ausência de documentação suficiente, à época, para comprovar a boa e a regular aplicação dos recursos federais.

8.3. Sendo uma das preocupações desta Corte de Contas o estabelecimento da verdade real, a fim de deixar translúcidas as graves irregularidades encontradas, rememora-se no denso Relatório que acompanha a decisão que não proveu o recurso de reconsideração dos recorrentes, Ministro Relator Raimundo Carreiro, a demonstração de que o cálculo do débito se deu de forma bastante conservadora (Peça 323, p. 5-6):

4.2. Destaque-se, de início, que existem 17 TCE's envolvendo o Sr. Enilson Simões de Moura como responsável; 16 TCE´s contra a Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas - SDS e 6 TCE´s contra o Instituto Gente.

4.3. A Comissão de Reexame foi constituída pela Portaria 1005/2003, de 30/7/2003, cujo relatório menciona ter sido a SDS notificada em agosto de 2003, por mais de uma vez, a apresentar documentação comprobatória dos eventos, documentação essa recebida pela Comissão mas não considerada suficiente para comprovar a integral execução do contrato (peça 1, p. 21). Em junho de 2005, a SDS foi novamente notificada pela Comissão de Reexame para apresentar documentação complementar (peça 1, p. 22).

(...)

4.5. No que tange aos documentos apresentados, o Tribunal considerou aceitável o treinamento de 4790 pessoas (9.150 – número total a ser treinado – deduzido do número de pessoas treinadas), porém considerou

não comprovado o treinamento de 4.360 pessoas, conforme subitem 11.2 do voto condutor do Acórdão 2220/2014 – TCU – 2ª Câmara proferido pelo Exmo. Ministro José Jorge (peça 241, p. 3), em virtude de:

8. Em relação ao curso "Reciclagem na Área de Saúde", [...] não é possível asseverar, com razoável certeza, que o curso (5 turmas) foi efetivamente executado no município eleito (Santos), pela executora contratada (Instituto Gente), no quantitativo pactuado (200 alunos).

8.1 É que a documentação a ele referente, existente nos autos - cadastro inicial de alunos, lista de frequência, assinada pelos alunos e instrutores; relação de concluintes, assinada pelos instrutores; diários de classe, assinados pelos instrutores, instalação de turma – apresenta inconsistências relevantes, não superadas, a saber: (a) ora indica como executora o Instituto Gente ora a FAP – Fundação Atapesp dos Portos (ou de Tecnologia Avançada de Estivagem); (b) indica como município de realização ora São Paulo, ora Santos ora São Vicente; (c) divergência de caligrafia e/ou rasuras no local de indicação de município e/ou executora.

9. No tocante ao curso "Agentes de Saúde em Terapias Naturais", não há, de fato, nos autos, quaisquer documentos que comprovem sua realização. Foram escassos os documentos apresentados pelos responsáveis a respeito desse curso. Encontram-se à peça 130 (fls. 1/7, 64/65, 68/70, 87/93, 95/103, 120/50, 119 e 191/2) tão somente documentos intitulados "Instalação de Turma", ainda assim não de todas aquelas previstas, e uma relação indicando responsáveis de turmas.

4.6. Com relação aos cursos "Agentes de Saúde em Terapias Naturais", "Reciclagem na Área de Saúde" não foi apresentada qualquer documentação relativa à comprovação dos cursos para 4.160 treinandos, o que adicionado aos 200 treinandos não comprovados no curso de "reciclagem na área de saúde", chega-se ao total de 4.360 participantes não comprovados (peça 242, p. 3, item 11.2 do voto condutor do Acórdão atacado).

4.7. Com relação às eventuais provas documentais de realização dos cursos, registradas no sistema eletrônico Sigae, observou-se que as informações constantes do referido sistema eram inseridas pela própria convenente, sem que houvesse qualquer mecanismo de verificação da autenticidade desses dados, motivo pelo qual não se poderia considera-las isoladamente, sem estarem respaldadas por documentos.

4.8. Com relação ao atestado de conclusão contratual, emitido pela SDS (peça 258, p. 12-13), cabe ressaltar que a referida Associação é também responsável nestes autos, em solidariedade com o Instituto Gente, e que a própria Associação já tomara conhecimento dos trabalhos da Comissão de Reexame, em 2005, conforme se depreende do Ofício acostado pelo recorrente à peça 258, p. 14, no qual a SDS requer ao Instituto Gente o encaminhamento dos documentos comprobatórios da execução de cada uma das ações de qualificação realizadas nos exercícios de 2000, 2001 e 2002.

4.9. Desse modo, e não tendo o recorrente apresentado outros elementos de convicção com força probatória sobre o entendimento assentado nesta Corte, propõe-se a rejeição dos argumentos aduzidos. (ênfases acrescidas)

8.4. De fato, caberia aos recorrentes cumprir o compromisso acordado, bem como suas obrigações constitucionais e legais, sob pena de ter as contas julgadas irregulares, com a consequente imputação do débito não regularmente aprovado.

8.5. Nesse diapasão, ao se analisar a documentação presente nos autos, é oportuno citar, novamente, os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra "Convênios e Tomadas de Contas Especiais". Em epítome categórico, o douto julgador nos oferece didático roteiro a ser seguido na análise das contas da gestora, in verbis:

Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.43).

8.6. Neste momento processual, os recorrentes se limitaram a alegar de forma genérica que executaram a contento e de forma integral o Convênio, sem demonstrar de forma cabal por meio de documentos idôneos cada uma das despesas realizadas com os parcos recursos federais. A "Tabela de eventos programados – 2000" não modifica o juízo de valor firmado nos presentes autos.

8.7. Note-se que o histórico processual demonstra que, no mínimo, desde 2003 o Órgão Concedente e os controles internos e externos solicitam aos recorrentes a apresentação da documentação devida para a prestação de contas à sociedade brasileira do emprego dos recursos públicos gerenciados e percebidos pelos recorrentes.

8.8. Reafirma-se que a atuação do TCU não fica a depender nem do Judiciário, nem de qualquer outro Poder, nem com a atuação do controle interno ou do Órgão Concedente, nem com estas se confunde.

8.9. Resta inconteste que os recorrentes não apresentaram quaisquer elementos para afastar o débito apurado.

9. Da responsabilização de empresa contratada e de sua presidente.

9.1. O Instituto Gente entende que não pode figurar no polo passivo "não cabe ao TCU julgar as contas de uma entidade e sim dos responsáveis por valores públicos" (Peça 384, p. 18-19 e 23-25).

Análise

9.2. Note-se, inicialmente, que Maria Izilda Aguillar Perez não foi condenada por meio do Acórdão recorrido, não havendo sucumbência nesse sentido.

9.3. No tocante a ilegitimidade ativa do TCU para imputar débito ao recorrente e a ilegitimidade passiva do Instituto Gente contratado, destaca-se que a assentada doutrina e jurisprudência pátria são pacíficas em garantir a competência privativa da Corte de Contas Federal para fixar a responsabilidade solidária do terceiro contratante que concorreu para o cometimento do dano apurado, conforme se depreende da leitura do art. 16, § 2º, alínea 'b', da Lei 8.443/1992.

9.4. Com efeito, de acordo com a sedimentada jurisprudência do TCU, vislumbram-se diversas decisões que alicerçam tal entendimento, dentre os quais podem ser citados os Acórdãos 2.562/2007-1ª Câmara e 2.547/2008-Plenário, ambos do TCU.

9.5. Cabe, inicialmente, esclarecer que a previsão da solidariedade está expressa no art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 - LOTCU, de acordo, por consectário lógico, com o art. 265 do Código Civil que preceitua: "A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes".

9.6. Portanto, como se presume destes arestos e da legislação, a responsabilidade solidária prevista na Lei Orgânica do TCU para se caracterizar necessita de três elementos tipificadores, a saber: julgamento das contas dos responsáveis como irregulares, com base justamente no artigo 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992; subjacente ao dano, houver a conduta de um agente jurisdicionado a essa Corte especializada; e, por derradeiro, ter com sua conduta concorrido para o cometimento do dano apurado.

9.7. Com efeito, da análise de todo o conjunto probatório carreado aos autos, constata-se, de plano e a toda evidência, que houve o julgamento pela irregularidade das contas do Convênio na hipótese legal da alínea 'c', por ter sido caracterizado dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo (item 9.2 do Acórdão recorrido), o qual se originou da conduta irregular do gestor responsável pela utilização dos recursos federais, que por imposição constitucional encontra-se jurisdicionado a esta Corte, exatamente a Associação apontada como responsável pelo próprio Instituto contratado, ora recorrente, e com ele se solidariza por restituir os valores malversados. Logo, presente o primeiro e o segundo elementos tipificadores.

9.8. No que tange à concorrência da Empresa contratada para o cometimento do dano, o recebimento por serviços não fornecidos, por si só, já caracterizaria concurso do Instituto contratado. Não obstante, restou comprovado, e o Instituto reforça este entendimento ao apresentar o recibo de que recebeu os recursos na totalidade dos valores e não entregou os serviços devidos, ou seja, não adimpliu a sua parte do Ajuste, que o recorrente concorreu para o cometimento do dano ao Erário.

9.9. Note-se que o liame legal se dá com a concorrência do terceiro contratante para o cometimento do dano apurado. No caso concreto, o recebimento pelo instituto, ora recorrente, por serviço que não esteja comprovadamente prestado, caracteriza a conduta dolosa, pois, no momento que o instituto recebe por serviço não prestado, não há como negar que ele dirigiu sua conduta na busca de realizar o ato ilegítimo, qual seja, faturar por fornecimento de serviço sem a correspondente contraprestação.

9.10. A ausência de comprovação da entrega da prestação do serviço do Ajuste e a comprovação de que o recorrente recebeu por este serviço prestado, são incapazes de alterar o juízo

de valor outrora firmado. Pelo contrário, reafirma este juízo de valor, remanescendo o débito apurado.

9.11. Logo, não assiste razão ao recorrente em alegar a incompetência desta Corte de Contas para imputar-lhe o débito em questão, nem a multa dele decorrente.

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a concessão de cautelar em sede de recurso de revisão deve ter caráter excepcional, uma vez que a regra para esta espécie processual é a ausência de efeito suspensivo;

b) a existência de recurso extraordinário no STF, com repercussão geral reconhecida, pendente de apreciação, não obriga o sobrestamento de processos no âmbito do TCU, em respeito ao princípio da independência de instâncias. Compete ao TCU exercer juízo de conveniência e oportunidade quanto ao sobrestamento de seus processos;

c) iniciado o transcurso do prazo prescricional decenal em 28/2/2001, observa-se que todos os recorrentes tomaram ciência dos respectivos ofícios de citação em 23/8/2010, conforme documentos à Peça 9, p. 45-50 e 52-54, momento processual em que houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 202, inciso I, do Código Civil. Com isso, reinicia-se a contagem do prazo, desconsiderando qualquer transcurso do prazo anterior. Logo, no presente caso, a prescrição da pretensão punitiva teria termo final em 23/8/2020. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 20/5/2014 sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil;

d) os recorrentes se limitaram a alegar de forma genérica que executaram a contento e de forma integral o Convênio, sem demonstrar de forma cabal por meio de documentos idôneos cada uma das despesas realizadas com os parcos recursos federais;

e) a assentada doutrina e jurisprudência pátria são pacíficas em garantir a competência privativa da Corte de Contas Federal para fixar a responsabilidade solidária do terceiro contratante que concorreu para o cometimento do dano apurado, conforme se depreende da leitura do art. 16, § 2º, alínea 'b', da Lei 8.443/1992. Normativo no qual não consta a necessidade de ter sido caracterizada a conduta dolosa ou culposa do terceiro contratante, mas tão somente, sua concorrência para o dano.

10.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 2.220/2014, mantido pelos Acórdãos 3.539/2014 e 3.363/2015, mantido pelo Acórdão 8.941/2015, todos da 2ª Câmara do TCU, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos de revisão interpostos por Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (CNPJ 02.077.209/0001-89), Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25) e Instituto Gente (CNPJ 03.493.203/0001-55), para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado aos recorrentes, aos órgãos/entidades interessados, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

2. O Instituto Gente, após instrução elaborada pela Serur, protocolou documento intitulado "Manifestação acerca do Exame de Mérito Efetuado pela Unidade Técnica" (peça 421), em que alega que não foi analisado o pedido de efeito suspensivo, não foram considerados os documentos novos apresentados no recurso de revisão, como os ofícios 1994/2005/SPPE/MTE, 2684/2005/SPPE/MTE, e 2693//2005/SPPE/TEM e a "Tabela de eventos Programados – 2000". Questiona, ainda, a conclusão da unidade técnica sobre a validade do atestado de execução fornecido pela SDS.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Instituto Gente, Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS) e seu ex-presidente, Enilson Simões de Moura, contra o Acórdão 2.220/2014-2ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas, condenou-os ao ressarcimento do débito apurado e aplicou-lhes a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

O débito apurado decorreu da comprovação parcial da execução dos serviços previstos no Contrato de Prestação de Serviços 5/2000, celebrado entre a SDS e o Instituto Gente, para execução do Convênio 02/2000, firmado entre a Associação e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

Não houve comprovação do efetivo treinamento de 4.360 pessoas, nos cursos "Agentes de Saúde em Terapias Naturais" e "Reciclagem na Área de Saúde", com o custo médio por aluno de R$ 262,30.

Ao Acórdão 2.220/2014-2ª Câmara foram opostos embargos de declaração e interpostos recursos de reconsideração. Do julgamento desses recursos resultou a manutenção dos exatos termos da deliberação.

Nos recursos de revisão os recorrentes apresentam novos documentos para comprovar a regular aplicação dos recursos; alegam a prescrição do débito, em razão do reconhecimento de repercussão geral em processo no STF; a prescrição da pretensão punitiva; e, indevida responsabilização do contratado.

A Serur refutou todos os argumentos apresentados pelos responsáveis e propôs a manutenção do acórdão atacado.

O MPTCU anuiu com a proposta da unidade instrutiva.

II

Ratifico o conhecimento dos recursos interpostos, sem a atribuição de efeitos suspensivos, conforme fundamentos consignados no despacho de peça 401 e no Acordão 1.880/2017-Plenário.

No mérito, acolho os pareceres constantes dos autos como razões de decidir, sem prejuízo das observações que faço a seguir, considerando, também, os documentos complementares apresentados pelo Instituto Gente, após análise de mérito efetuada pela Serur (peça 421).

No âmbito deste Tribunal, prevalece o entendimento de que a suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário, com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF), alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento dos danos apurados em tomadas de contas especiais.

Não se observa a prescrição da pretensão punitiva, pois as irregularidades imputadas ao gestor dizem respeito à não comprovação da regular aplicação dos recursos. A jurisprudência do Tribunal está sendo firmada, nesses casos, no sentido de estabelecer a data-limite para entrega da prestação de contas como marco inicial da contagem do prazo de prescrição de dez anos, pois é nesse momento que o concedente verifica a ausência da documentação capaz de comprovar a execução do objeto pactuado (acórdãos 5.130/2017 – 1ª Câmara e 10.145/2017 – 2ª Câmara, da relatoria dos ministros Bruno Dantas e Marcos Bemquerer Costa, respectivamente, por exemplo).

No que se refere à alegada regular aplicação dos recursos, cabe reforçar a necessária comprovação do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas executadas para cumprimento dos objetivos dos ajustes firmados.

O voto que fundamentou o acórdão recorrido concluiu que não houve comprovação da realização dos cursos, pois não foi evidenciada "*a efetiva participação dos alunos nos cursos (listas de presença devidamente assinadas pelos alunos e instrutores; planos de aula; diário de classe e/ou relação dos concluintes, com cópia dos certificados)"* e não foram demonstradas *"providências*

logísticas para a consecução dos cursos (contratação de instrutores, aluguéis de espaços, recibos de pagamento dos instrutores, lanches, materiais didáticos e/ou relação dos locais de execução, etc)".

Entendo que os novos documentos apresentados pelos recorrentes não são capazes de comprovar a regular aplicação dos recursos.

O Ofício 1.994/SPPE/MET, expedido pela Comissão de Reexame em 20/6/2005, solicitou à SDS documentos relativos a outros contratos por ela firmados. Não atestou que a documentação atinente ao contrato em análise, que por ventura detivesse naquele momento, era suficiente para comprovar a adequada e regular execução do ajuste.

O Ofício 2.684/SPPE/MET, de 9/8/2005, solicitou à SDS devolução de valores até então identificados pela Comissão de Reexame. Não informou que a documentação entregue referente ao Contrato 5/2000 era suficiente para comprovar a sua execução ou que não foram identificados problemas quanto ao referido ajuste.

Os recorrentes solicitam revisão do valor do débito apurado, mediante apresentação de documento denominado "Tabela de Eventos Programados - 2000", que descreve a natureza e carga horária planejada para a execução de cada um dos eventos, bem como o valor médio por hora-aula programada.

Referida tabela, apresentada pelo Instituto Gente somente no recurso de revisão ora analisado, não serve de prova da carga horária contratada para os cursos impugnados, pois não constou do contrato firmado e do plano de trabalho do convênio. Ademais, não tem timbre, data, ou qualquer outra referência que comprove sua veracidade ou vinculação com o contrato.

Conforme ressaltado no voto condutor do acórdão recorrido, não consta dos autos a carga horária dos cursos nem o custo médio aluno-hora utilizado. Assim, ratifico a adequação da metodologia utilizada para aferir o custo médio por aluno e o débito imputado, que considerou o valor total da avença, o número de alunos que deveriam ser atendidos e o quantitativo de pessoas que não foram treinadas.

Os argumentos relativos à ausência de padrões e parâmetros para comprovação das despesas e à validade de documentos de atesto produzidos pela conveniada já foram objeto de análise nas outras fases recursais dos autos e as conclusões adotadas não merecem reparos.

Por fim, entendo que o Instituto Gente concorreu para o dano e, nos termos da jurisprudência desta Corte, deve ser responsabilizado em solidariedade com a SDS e seu ex-presidente, pois recebeu a totalidade dos valores pactuados e não executou a totalidade dos serviços contratados.

Assim, por todo o exposto, concluo pelo não provimento dos recursos de revisão interpostos por Instituto Gente, Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS) e Enilson Simões de Moura.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote o acórdão que submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2745/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.181/2009-5.

1.1. Apensos: 003.461/2016-5; 003.460/2016-9; 003.459/2016-0; 003.463/2016-8

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: SSPE-MTE (26.251.080/0001-09)

3.2. Responsáveis: Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (02.077.209/0001-89); Enilson Simões de Moura (133.447.906-25); Instituto Gente (03.493.203/0001-55); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34)

3.3. Recorrentes: Enilson Simões de Moura (133.447.906-25); Associação Nacional dos

Sindicatos Social Democrata (02.077.209/0001-89); Instituto Gente (03.493.203/0001-55).

4. Órgão/Entidade: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).

8. Representação legal:

8.1. Ana Cláudia Machado (27034/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata.

8.2. Luiz Antonio Muniz Machado (750-A/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata e Enilson Simões de Moura;

8.3. Carlos Augusto Dittrich (24095/OAB-DF) e outros, representando Instituto Gente.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de revisão interpostos por Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata, Enilson Simões de Moura e Instituto Gente contra o Acórdão 2.220/2014 - 2ª Câmara.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/92, em:

9.1. conhecer dos recursos de revisão interpostos por Instituto Gente, Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS) e Enilson Simões de Moura, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar conhecimento da presente deliberação aos recorrentes, ao Ministério do Trabalho e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2745-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 016.316/2013-4 [Apensos: TC 029.896/2017-7, TC 026.042/2017-7, TC 026.043/2017-3, TC 026.041/2017-0, TC 026.039/2017-6, TC 026.040/2017-4]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Curitiba/PR

Responsáveis: Boleslaw Dranczuk (167.282.709-49); João Córdoba (173.702.489-68); Laurindo da Silva Ribeiro (328.908.691-72); Letícia Dranczuk (021.001.199-82); Lourdes Nery (689.084.239-15); Neuza Akemi Susaki Ogiwara (059.930.249-68); Ângela Maria Benato de Oliveira (358.992.639-20)

Interessado: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Curitiba/PR (29.979.036/0173-88)

Representação legal: Bruna Lacorte (56.314/OAB-PR), representando Letícia Dranczuk, Tiago Dranczuk e Rosa Regina Viesser; José Orivaldo de Oliveira (12321/OAB-PR), representando Neuza Akemi Susaki Ogiwara; Carlos Henrique Pereira Bueno (58637/OAB-PR), representando Laurindo da Silva Ribeiro; Paulo José Gozzo (13.306/OAB-PR), representando Lourdes Nery; Marcelo Trindade de Almeida (19095/OAB-PR) e outros, representando João Córdoba.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS POR SERVIDORES PÚBLICOS. CITAÇÃO. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ALEGAÇÕES DE DEFESA DE OUTROS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CIÊNCIA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PROVIMENTO PARCIAL COM EFEITO MODIFICATIVO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Recursos (peças 172-174):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por João Córdoba (peça 124), servidor do INSS, contra o Acórdão 1893/2016–TCU–Plenário (peça 80), proferido na Sessão de 20/7/2016, Ata 28/2016, com o seguinte teor:

9.1. rejeitar as alegações de defesa ofertadas por João Córdoba, Neuza Akemi Susaki Ogiwara e Lourdes Nery;

9.2. acatar parcialmente as alegações de defesa do espólio de Boleslaw Dranczuk, representado por sua administradora provisória, Letícia Dranczuk, especificamente quanto à ilegitimidade passiva de Rosa Regina Viesser e Tiago Dranczuk;

9.3. excluir da relação processual Rosa Regina Viesser e Tiago Dranczuk;

9.4. considerar revéis Laurindo da Silva Ribeiro e Angela Maria Benato de Oliveira, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.5. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c" da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas dos responsáveis solidários João Córdoba (CPF 173.702.489-68), Laurindo da Silva Ribeiro (CPF 328.908.691-72) e Boleslaw Dranczuk (CPF 167.282.709-49), Neuza Akemi Susaki Ogiwara (CPF 059.930.249-68), Lourdes Nery (CPF 689.084.239-15) e Angela Maria Benato de Oliveira (CPF 358.992.639-20);

9.6. condenar, solidariamente, João Córdoba (CPF 173.702.489-68), Laurindo da Silva Ribeiro (CPF 328.908.691-72) e o espólio de Boleslaw Dranczuk (CPF 167.282.709-49) ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal de Contas (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Valor Histórico	Data
1.631,45	08/10/1997
730,5	07/11/1997
1.036,94	05/12/1997
730,5	08/01/1998

Valor Histórico	Data
797,79	07/06/2000
844,14	07/07/2000
844,14	07/08/2000
844,14	08/09/2000

Valor Histórico	Data
992,4	10/03/2003
992,4	07/04/2003
992,4	08/05/2003
992,4	06/06/2003

730,5	06/ 02/1998
730,5	11/ 03/1998
730,5	08/ 04/1998
730,5	08/ 05/1998
730,5	05/ 06/1998
762,64	07/ 07/1998
762,64	07/ 08/1998
762,64	09/ 09/1998
762,64	07/ 10/1998
762,64	11/ 11/1998
1.528,33	07/ 12/1998
762,64	12/ 01/1999
762,64	08/ 02/1999
762,64	08/ 03/1999
762,64	09/ 04/1999
762,64	07/ 05/1999
762,64	08/ 06/1999
797,79	07/ 07/1999
797,79	06/ 08/1999
797,79	09/ 09/1999
797,79	08/ 10/1999
797,79	08/ 11/1999
1.601,66	08/ 12/1999
797,79	07/ 01/2000
797,79	07/ 02/2000
797,79	09/ 03/2000
797,79	07/ 04/2000
797,79	15/ 05/2000

844,14	06/ 10/2000
844,14	08/ 11/2000
1.693,36	07/ 12/2000
844,14	08/ 01/2001
844,14	07/ 02/2001
844,14	07/ 03/2001
844,14	06/ 04/2001
844,14	08/ 05/2001
844,14	07/ 06/2001
908,8	06/ 07/2001
908,8	07/ 08/2001
908,8	10/ 09/2001
908,8	05/ 10/2001
908,8	08/ 11/2001
1.821,88	07/ 12/2001
908,8	08/ 01/2002
908,8	07/ 02/2002
908,8	07/ 03/2002
908,8	05/ 04/2002
908,8	08/ 05/2002
908,8	07/ 06/2002
992,4	05/ 07/2002
992,4	07/ 08/2002
992,4	06/ 09/2002
992,4	07/ 10/2002
992,4	07/ 11/2002
1.992,37	06/ 12/2002
992,4	08/ 01/2003
992,4	07/ 02/2003

1.188,00	07/ 07/2003
1.188,00	07/ 08/2003
1.188,00	05/ 09/2003
1.188,00	07/ 10/2003
1.188,00	07/ 11/2003
2.345,91	05/ 12/2003
1.188,00	08/ 01/2004
1.188,00	06/ 02/2004
1.188,00	05/ 03/2004
1.188,00	07/ 04/2004
1.188,00	07/ 05/2004
1.241,81	07/ 06/2004
1.241,81	07/ 07/2004
1.241,81	06/ 08/2004
1.241,81	08/ 09/2004
1.241,81	07/ 10/2004
1.241,81	08/ 11/2004
2.467,85	07/ 12/2004
1.241,81	07/ 01/2005
1.241,81	09/ 02/2005
1.241,81	07/ 03/2005
1.241,81	07/ 04/2005
1.241,81	06/ 05/2005
1.320,72	07/ 06/2005
1.320,72	07/ 07/2005
1.320,72	05/ 08/2005
1.320,72	08/ 09/2005
1.320,72	07/ 10/2005

9.7. condenar, solidariamente, Laurindo da Silva Ribeiro (CPF 328.908.691-72) e Angela Maria Benato de Oliveira (CPF 358.992.639-20), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal de Contas (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Valor histórico	Data	Valor histórico	Data	Valor histórico	Data
334,52	10/06/1999	609,31	12/07/2001	796,02	12/09/2003
528,19	14/06/1999	609,31	13/08/2001	796,02	13/10/2003
534,17	13/07/1999	609,31	14/09/2001	796,02	13/11/2003
534,17	12/08/1999	609,31	15/10/2001	1587,09	11/12/2003
534,17	14/09/1999	609,31	16/11/2001	795,44	14/01/2004
534,17	15/10/1999	1208,59	14/12/2001	795,44	12/02/2004
534,17	16/11/1999	609,31	14/01/2002	795,44	11/03/2004
934,81	13/12/1999	609,31	15/02/2002	795,44	12/04/2004
534,17	17/01/2000	609,31	18/03/2002	796,02	06/05/2004
534,17	11/02/2000	609,31	17/04/2002	832,16	04/06/2004
534,17	15/03/2000	609,31	20/05/2002	832,16	06/07/2004
534,17	13/04/2000	609,31	14/06/2002	832,16	05/08/2004
534,17	15/05/2000	664,52	12/07/2002	832,16	13/09/2004
534,17	14/06/2000	664,52	13/08/2002	832,16	07/10/2004
564,75	14/07/2000	664,52	12/09/2002	832,16	09/11/2004
564,75	14/08/2000	664,52	16/10/2002	1658,3	06/12/2004
564,75	14/09/2000	664,52	13/11/2002	832,16	07/01/2005
564,75	16/10/2000	1324,03	12/12/2002	832,16	09/02/2005
564,75	14/11/2000	664,52	17/01/2003	832,16	04/03/2005
1.129,50	14/12/2000	664,52	14/02/2003	832,16	06/04/2005
564,75	12/01/2001	664,52	17/03/2003	832,16	06/05/2005
565,69	13/02/2001	664,52	15/04/2003	884,36	06/06/2005
565,69	13/03/2001	664,52	14/05/2003	884,36	06/07/2005
566,15	12/04/2001	664,52	12/06/2003	884,36	04/08/2005

566,15	14/05/2001	796,02	11/07/2003	884,36	06/09/2005
566,15	15/06/2001	796,02	13/08/2003	884,36	06/10/2005

9.8. condenar, solidariamente, Laurindo da Silva Ribeiro (CPF 328.908.691-72) e Lourdes Nery (CPF 689.084.239-15) ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal de Contas (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Valor Histórico	Data	Valor Histórico	Data
2.811,12	22/12/1997	1.107,71	01/02/2001
966,08	02/01/1998	1.107,71	01/03/2001
966,08	02/02/1998	1.107,71	03/04/2001
966,08	02/03/1998	1.107,71	02/05/2001
966,08	01/04/1998	1.107,71	01/06/2001
966,08	04/05/1998	1.192,56	02/07/2001
966,08	01/06/1998	1.192,56	01/08/2001
1.000,76	01/07/1998	1.192,56	03/09/2001
1.000,76	03/08/1998	1.192,56	01/10/2001
1.000,76	01/09/1998	1.192,56	01/11/2001
1.000,76	01/10/1998	2.302,74	04/12/2001
1.000,76	03/11/1998	1.192,56	07/01/2002
1.975,25	01/12/1998	1.192,56	05/02/2002
1.000,76	04/01/1999	1.192,56	01/03/2002
1.000,76	01/02/1999	1.192,56	03/04/2002
1.000,76	01/03/1999	1.192,56	02/05/2002
1.000,76	05/04/1999	1.192,56	03/06/2002
1.000,76	03/05/1999	1.302,27	01/07/2002
1.000,76	01/06/1999	1.302,27	02/08/2002
1.046,89	01/07/1999	1.302,27	02/09/2002
1.046,89	02/08/1999	1.302,27	01/10/2002
1.046,89	01/09/1999	1.302,27	04/11/2002
1.046,89	01/10/1999	2.536,63	03/12/2002

1.046,89	03/11/1999
2.057,53	01/12/1999
1.046,89	04/01/2000
1.046,89	02/02/2000
1.046,89	01/03/2000
1.046,89	06/04/2000
1.046,89	02/05/2000
1.046,89	01/06/2000
1.107,71	03/07/2000
1.107,71	01/08/2000
1.107,71	01/09/2000
1.107,71	02/10/2000
1.107,71	01/11/2000
2.159,59	01/12/2000
1.107,71	29/01/2001

1.302,27	03/01/2003
1.302,27	03/02/2003
1.302,27	05/03/2003
1.302,27	01/04/2003
1.302,27	02/05/2003
1.302,27	02/06/2003
1.558,94	01/07/2003
1.558,94	01/08/2003
1.558,94	01/09/2003
1.558,94	01/10/2003
1.558,94	03/11/2003
2.975,33	01/12/2003
1.558,94	02/01/2004
1.558,94	02/02/2004

9.9. condenar, solidariamente, Laurindo da Silva Ribeiro (CPF 328.908.691-72) e Neuza Akemi Susaki Ogiwara (CPF 059.930.249-68) ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal de Contas (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Valor Histórico	Data
2.475,39	28/10/1998
1.045,94	05/11/1998
1.462,77	03/12/1998
1.045,94	06/01/1999
1.045,94	02/02/1999
1.045,94	25/03/1999
1.045,94	23/04/1999
1.045,94	04/05/1999
1.045,94	08/06/1999

1.090,07	*02/07/1999*
1.090,07	*05/08/1999*
1.090,07	*13/09/1999*
1.090,07	*05/10/1999*
1.090,07	*09/11/1999*
2.131,21	*02/12/1999*
1.090,07	*05/01/2000*
1.090,07	*02/02/2000*
1.090,07	*03/03/2000*
1.090,07	*28/04/2000*
1.090,07	*09/05/2000*
1.090,07	*06/06/2000*
1.153,40	*05/07/2000*
1.153,40	*02/08/2000*
1.153,40	*04/09/2000*
1.153,40	*03/10/2000*
1.153,40	*03/11/2000*
2.237,49	*04/12/2000*

9.10. aplicar aos Srs. João Córdoba, Laurindo da Silva Ribeiro, Angela Maria Benato de Oliveira e Lourdes Nery, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, respectivamente, no valor de R$ 22.000,00 (vinte e dois mil reais), R$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais), R$ 12.000,00 (doze mil reais) e R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), fixando- lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da prolação do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.11. nos termos do art. 60 da Lei 8.443, de 16/71992, considerar graves as infrações cometidas e inabilitar João Córdoba, Laurindo da Silva Ribeiro, Angela Maria Benato de Oliveira e Lourdes Nery para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos;

9.12. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 46, da Lei 8.112/1990, o desconto do débito em folha de pagamento do Sr. João Córdoba (CPF 173.702.489-68);

9.13. autorizar a cobrança judicial das dívidas, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações ou não seja possível o desconto em folha;

9.14. remeter cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, aos responsáveis, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Paraná, nos termos do art. 16, § 3º da Lei 8.443, de 1992.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, em razão de prejuízos causados aos cofres públicos pelos Senhores Laurindo da Silva Ribeiro e João Córdoba, servidores da entidade à época dos fatos, decorrentes da concessão indevida de benefícios previdenciários a segurados, no âmbito da Gerência Executiva do INSS em Curitiba/PR.

2.1. No Relatório da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial n. 06, de 18/7/2011 (peça 2, p. 327-355), onde os fatos estão circunstanciados, restou assente que a instauração da presente TCE foi motivada pela concessão irregular de aposentadoria por tempo de contribuição em favor de Ângela Maria Benato de Oliveira no período de 12/4/1999 a 1/10/2005, Boleslaw Dranczuk no período de 24/7/1997 a 30/9/2005, Lourdes Nery Rodrigues no período de 10/9/1997 a 1/2/2004 e Neuza Akemi Susaki no período de 20/7/1998 a 30/11/2000. A partir da constatação da irregularidade todos os benefícios foram suspensos.

2.2. A comissão de TCE entendeu que os servidores públicos que concederam os benefícios, senhores Laurindo da Silva Ribeiro e João Córdoba, deveriam ser responsabilizados solidariamente com os segurados (peça 2, p. 351-352).

2.3. Conforme Relatório Final de Processo Administrativo Disciplinar, o ex-servidor João Córdoba concedeu benefícios ao segurado do INSS Boleslaw Dranczuk, descumprindo diversos deveres elencados na Lei 8.112/1990.

2.4. No âmbito desta Corte, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 1893/2016 – TCU – Plenário, transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os ao ressarcimento do débito, além de aplicar-lhes multa.

2.5. Não satisfeito com o julgado, o Sr. Cláudio João Córdoba inicialmente interpôs embargos de declaração, rejeitados pelo Acórdão 921/2017-Plenário. Posteriormente, interpôs recurso de reconsideração (peça 124), objeto do presente exame.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 145), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 148), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.5, 9.6, 9.10, 9.11, 9.12 e 9.13 do Acórdão 1893/2016-TCU-Plenário, em relação ao recorrente, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso verificar as seguintes questões:

a) se é aplicável o instituto da prescrição ao débito e à multa aplicada (peça 124, p. 5-6);

b) se cabe a responsabilização do recorrente (peça 124, p. 6-7).

5. Da prescrição

5.1. O recorrente argui pela prescrição sobre o débito apurado e sobre a multa aplicada, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) na esfera do direito administrativo, a perda da oportunidade de ajuizamento de ação pelo transcurso do prazo é tratada pelo legislador brasileiro no Decreto 20.910/1932, que dispõe sobre a prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública e suas autarquias;

b) a partir do momento em que as autoridades competentes tomaram conhecimento das supostas irregularidades na concessão dos benefícios, tem-se que iniciou o prazo prescricional para formalização em processo administrativo de cobrança;

c) não resta qualquer dúvida de que, com o relatório final proferido no processo administrativo disciplinar nº 35239.000510/2006-71, de 27/6/2006, que culminou com a aplicação da penalidade de advertência ao servidor, o qual foi submetido à Corregedoria Geral do INSS em 9/8/2006, iniciou-se o prazo prescricional para a administração pública exercer seu poder de reaver os valores supostamente concedidos ao beneficiário;

d) por se tratar de cobrança de dívida de natureza não tributária, o E. Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento segundo o qual é aplicável o prazo prescricional de cinco anos

estabelecido no Decreto 20.910/1932, devendo-se ainda levar em conta o disposto no art. 1.º da Lei 9.873/1999 que também prevê o prazo prescricional de cinco anos.

Análise

5.2. Não merece prosperar as alegações apresentadas. Registre-se que tal tema já fora analisado quando da prolação do Acórdão ora vergastado.

5.3. As irregularidades apuradas, caracterizadas com ações de natureza continuadas, persistiram durante o período de 24/7/1997 a 30/09/2005. A citação do recorrente por esta Corte de Contas se efetivou em 11/6/2014 (peças 50 e 58), sendo que o despacho que autorizou a citação foi exarado em 21/5/2014 (peça 40).

5.4. Em consonância com o parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal, foram elencadas duas situações distintas quanto à prescrição no que tange ao poder público. A primeira parte do parágrafo trata da prescrição referente às ações relativas a punições a agentes públicos que causem prejuízos ao erário. A segunda parte do parágrafo ressalva as ações de ressarcimento, estabelecendo serem imprescritíveis as ações tendentes a determinar o ressarcimento dos danos causados ao poder público.

5.5. É importante observar que a questão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento foi plenamente resolvida após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, que ensejou a prolação do Acórdão 2.709/2008 – Plenário, relatado pelo ministro Benjamin Zymler, por meio do qual deixou assente, no âmbito desta Corte de Contas que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

5.6. Com relação ao prazo de prescrição do exercício da pretensão punitiva do TCU referente às multas (arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992), este Tribunal, por meio de incidente de uniformização de jurisprudência, prolatou o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Benjamin Zymler, por intermédio do qual se firmou o entendimento de que, nos processos sob jurisdição desta Corte de Contas:

a) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), dez anos;

b) a prescrição da pretensão punitiva do TCU é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 da Lei 10.406/2002;

c) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos termos do art. 202, inciso I, da Lei 10.406/2002. A prescrição recomeça a contar da data do ato que motivou a interrupção, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

d) a prescrição da pretensão punitiva do TCU será suspensa toda vez que a parte apresentar elementos adicionais de defesa ou quando forem necessárias diligências em razão de algum fato novo trazido pela parte, não suficientemente documentado nas manifestações processuais. A paralisação da contagem do prazo prescricional ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta à diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno do TCU; e

e) a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo em que haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

5.7. Ressalte-se, porém, que, em relação aos benefícios previdenciários de natureza continuada, o termo inicial para contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva do TCU será a data do último pagamento indevidamente realizado, conforme Acórdão 1.641/2016-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Benjamin Zymler.

5.8. No caso em análise, os pagamentos indevidos ao segurado Boleslaw Dranczuk ocorreram no período de 24/07/97 a 30/09/2005. O prazo prescricional findaria dia 30/9/2015, porém fora

interrompido dia 21/5/2014 com o despacho que ordenou a citação solidária do responsável Sr. João Córdoba (peça 40).

5.9. Assim sendo, em relação às irregularidades geradas com os benefícios concedidos ao segurado Boleslaw Dranczuk, não ocorreu a prescrição na pretensão punitiva desta Corte.

6. Da responsabilidade do recorrente

6.1. O recorrente entende como desarrazoada a responsabilização a ele atribuída, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) o Processo Administrativo Disciplinar findou-se sem, no entanto, comprovar que houve culpa e, muito menos, dolo por parte do servidor João Córdoba, não obstante tenha sido aplicada a pena de advertência;

b) muito embora o benefício possa ser julgado como concedido irregularmente, verificou-se que, por exemplo, no caso do segurado Boleslaw Dranczuk, houve adulteração na carteira de trabalho e previdência social, que simplesmente passou desapercebido aos olhos do servidor que concedeu o benefício, sendo que apenas deu visto e, certamente, o teria sido por qualquer outro servidor. O dolo do segurado, neste caso, exsurgiu cristalino, o que deveria ensejar os esforços do INSS para efetuar a cobrança do segurado, ao invés do servidor;

c) a respeito do CNIS e do Prisma, constata-se que a consulta a estes sistemas, à época da concessão aqui tratada, não era obrigatória, sendo impossível condenar o servidor por não os ter consultado, uma vez que o período da CTPS era considerado prova plena;

d) não se revela aceitável exigir uma conduta do servidor público que não era obrigatória, pois assim o fazendo, infringe-se o princípio da razoabilidade. Afinal, muito embora posteriormente a consulta a esses sistemas tenha se tornado obrigatória, não pode a comissão, baseada nessa alteração posterior, punir o servidor, sob pena de violação à irretroatividade das leis;

e) a redação do Decreto 2.172/1997 é clara, bastava a anotação na carteira profissional ou na carteira de trabalho e previdência social como prova da existência do tempo de serviço, ficando o servidor, portanto, obrigado a tomar outras providências somente se ficasse com alguma dúvida em relação a tais registros, caso contrário nada mais estava obrigado a fazer para realizar a concessão do benefício;

f) a concessão do benefício em voga ocorreu em 23/9/1997, ou seja, muito antes de a consulta ao CNIS tornar-se sequer medida exigível para a concessão dos benefícios àquela época uma vez que sua implantação ocorre apenas no Decreto nº 3.048/1999;

g) foi apenas pelo Decreto 3.048/1999 que a implantação do CNIS foi oficialmente realizada, de tal modo que a exigência da consulta ao referido cadastro demonstra-se absolutamente ilegal e inexigível;

h) resta patente a falta de dolo e culpa por parte do servidor, razão pela qual incabível seja-lhe imputada a responsabilidade para ressarcir os danos ocasionados pela suposta concessão errônea de benefícios;

i) não pode, deste modo, a administração pública, através do INSS, imputar ao servidor que laborou em desvio de função a eficiência que se espera de um servidor que ocupa o cargo de analista do seguro social, ao qual é atribuída a competência para analisar e conceder benefícios a segurados;

j) o erro, em última análise, é do próprio INSS, que, ao deslocar servidores ocupantes de cargos de nível intermediário para o desempenho de funções privativas do cargo de nível superior, assumiu o risco dos erros que ocorrem na prestação de serviços em suas agências;

k) o recorrente não possui recursos para arcar com a vultosa quantia que lhe é atribuída.

<u>Análise</u>

6.2. Não assiste razão ao recorrente quanto à suposta ausência de responsabilização. Registre-se que todas as alegações aqui apresentadas já foram objeto de análise quando da prolação do Acórdão ora vergastado. Ademais, o recorrente não trouxe qualquer novo elemento para comprovar as suas argumentações.

6.3. As conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 2, p. 327-355) são suficientes para atribuir ao recorrente a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que a apuração de responsabilidade funcional do servidor funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados.

6.4. Como bem demonstrado no PAD n° 35239.000510/2006 - 71, os servidores Laurindo da Silva Ribeiro e João Córdoba infringiram os arts. 116, incisos I e III, 128, 129 e 168 da Lei 8.112/1990 (peça 2, p. 339-341), por não terem exercido com zelo e dedicação as atribuições do cargo e por não terem observado as normas regulamentares.

6.5. Dos autos, identifica-se a conduta culposa dos servidores envolvidos. O ora recorrente foi o responsável pela habilitação do processo de concessão de benefício previdenciário (peça 1, p. 119). Ora, dependia do Sr. João Córdoba a análise da documentação apresentada e consequentemente o posicionamento sobre o direito ao benefício, de acordo com as normas vigentes.

6.6. No entanto, o responsável não analisou os documentos com a devida cautela, aceitando uma Relação de Salários de Contribuição-RSC assinada pelo próprio segurado e cujo preenchimento não estava de acordo com as normas vigentes, não havendo informações sobre recolhimentos, motivos e percentuais de aumento, além de não estar acompanhada do discriminativo das parcelas e cuja segunda via não foi encaminhada ao serviço de Fiscalização (peça 1, p. 123-125; 137). Diante de tais ações e omissões, constata-se a falta de zelo, atenção e cautela ao exercer suas atribuições na condição de servidor público.

6.7. A infração praticada pelo acusado enquadra-se perfeitamente nos artigos mencionados, eis que utilizou o seu cargo e a respectiva função para prática de habilitar, protocolar, extratar CTPS e RSC irregularmente preenchida, concedendo benefício de modo irregular, favorecendo, assim a terceiro (peça 1, p. 145).

6.8. A alegação de que bastava a anotação na carteira de trabalho como prova da existência do tempo de serviço, não o socorre. O benefício em discussão foi concedido em 1997, vigorando na época o Decreto 2.172/1997 e, conforme a Súmula 225 do STF "Não é absoluto o valor probatório das anotações da Carteira Profissional", assim como o Enunciado n° 12 do TST diz "As anotações apostas pelo empregador na Carteira Profissional do empregado não geram presunção absoluta, mas sim apenas presunção relativa.

6.9. Cabe destacar que não houve responsabilização do Sr. João Córdoba por ausência de consulta ao CNIS, uma vez que na análise processual reconheceu-se que a exigência para tal consulta começara com o advento do Decreto 3.648/1999 (peça 1, p. 123).

6.10. Quanto ao desvio de função, ainda que comprovado, tal situação não exclui a responsabilidade do recorrente, pois as irregularidades persistem.

6.11. No mais, hipossuficiência não é argumento aceitável nos processos desta Corte. Nada obstante, as dívidas podem ser parceladas em até 36 vezes, caso requerido pelo responsável ao Tribunal.

6.12. O recorrente contribuiu para a concessão ilegal de benefícios de aposentadoria e suas ações acarretaram prejuízo ao erário, tal como constatado no Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar. Diante dos fatos, o responsável tem a obrigação de reparar o dano causado.

OUTRAS INFORMAÇÕES

7. recorrente solicita que todas as intimações e notificações sejam dirigidas aos advogados Drs. João Luiz Arzeno da Silva, OAB/PR 23.510 e Marcelo Trindade de Almeida, OAB/PR 19.095.

CONCLUSÃO

8. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) segundo jurisprudência pacífica deste Tribunal, o débito a que foi condenado o responsável é imprescritível, sendo decenal a prescrição da pretensão punitiva, não ocorrendo essa prescrição no caso concreto;

b) o responsável tem a obrigação de reparar o dano causado, uma vez que contribuiu para a concessão ilegal de benefícios de aposentadoria e suas ações acarretaram prejuízo ao erário.

8.1. Com base nessas conclusões, os elementos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se mantê-la em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar ao recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

O MPTCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, divergiu do encaminhamento proposto pela unidade técnica (peça 175):

Examinado o Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor João Córdoba aos termos do Acórdão n.º 1893/2016-TCU-Plenário, propõe a Secretaria de Recursos (Serur) conhecer da peça recursal para, no mérito, ser-lhe negado provimento (peças 80, 124 e 172/174).

2. Nos subitens 9.5 e 9.6 da deliberação recorrida, julgadas irregulares as contas do Senhor João Córdoba (ex-servidor da Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Curitiba – INSS/PR), houve condenação do responsável ao pagamento ao erário, em solidariedade com outro ex-servidor público e com terceiros beneficiários (segurados), de débito ocorrido no período de 8/10/1997 a 7/10/2005, em decorrência da concessão indevida de benefícios previdenciários com base em averbações fraudulentas de tempo de contribuição para aposentadoria. Nos subitens 9.10 e 9.11, os responsáveis foram apenados, individualmente, com a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92 e com a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal.

3. No mérito, esta representante do Parquet concorda com as conclusões da Serur acerca da improcedência das razões recursais, exceto no tocante à inocorrência de prescrição da pretensão punitiva pelo Tribunal, desta feita com impacto favorável ao recorrente pela insubsistência das penalidades de multa e de inabilitação a ele aplicadas. A nosso ver, o ajuste pontual, conforme motivos expostos a seguir, constitui à luz da jurisprudência judicial pátria um aprimoramento da metodologia utilizada na deliberação recorrida para definir o marco inicial da contagem do prazo de prescrição da pretensão punitiva no caso de irregularidades previdenciárias.

4. Primeiramente, verifica-se que, no 15.º parágrafo do voto acolhido na deliberação recorrida (Acórdão n.º 1893/2016-TCU-Plenário), foi considerado como termo a quo para a contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva a data do último pagamento indevidamente realizado aos segurados em cada caso, na linha de entendimento desenvolvida no Acórdão n.º 1641/2016-TCU-Plenário, sob a relatoria do eminente Ministro Benjamin Zymler, acerca de pagamento de benefícios previdenciários de natureza continuada. A propósito, procedimento similar também havia sido adotado no pronunciamento deste Parquet nos autos, com idênticos resultados quanto à viabilidade de aplicação de penalidade aos responsáveis, exceto a respeito dos pagamentos irregulares à segurada Senhora Neuza Akemi Suzaki Ogiwara.

5. Portanto, independentemente do agente que cometeu o ato ilícito (servidor público, na concessão do benefício; ou o segurado, no recebimento do pagamento indevido), foi adotado como termo a quo para a contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva <u>a data do último pagamento irregular</u>. Todavia, em sentido parcialmente distinto da metodologia da decisão-paradigma (Acórdão n.º 1641/2016-TCU-Plenário) e do parecer anterior deste Parquet, a jurisprudência dos tribunais pátrios enquadra a situação basicamente em duas vertentes – o crime permanente e o crime instantâneo de efeitos permanentes –, a depender do agente envolvido e de sua conduta na ilicitude, com repercussão diversa na forma de contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva.

6. No direito penal, o crime instantâneo é o que se consuma em determinado instante, sem haver continuidade da ação no tempo. No crime permanente, a consumação se prolonga no tempo, como é o caso do sequestro, enquanto a vítima estiver privada de sua liberdade. Já no crime instantâneo de efeitos permanentes, embora a ação ilícita esteja consumada em determinado momento, as suas consequências se perpetuam no tempo (homicídio; lesão corporal; furto).

7. A característica distintiva do crime permanente reside em que a continuidade da conduta criminosa depende de vontade própria do agente (ou seja, a consumação pode ser cessada por sua iniciativa), ao passo que, no crime instantâneo de efeitos permanentes, a continuidade das consequências não depende da conduta do agente.

8. No tocante às fraudes cometidas em benefícios previdenciários do INSS, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça – a exemplo das decisões no HC 112.095/MA (STF, Dje 08/11/2012), HC 117.168/ES (STF, Julg. 03/09/2013), HC 115.975-BA (STF, Dje 08/11/2013), REsp 1.206.105/RJ (STJ, Dje 22/08/2012), RHC 29.816/RJ (STJ, Dje 19/08/2013), RHC 27.582/DF (STJ, Dje 26/08/2013) e AgRg no REsp 1199520/RJ (STJ, DJe 21/03/2014) – é uniforme, na atualidade, em distinguir entre si as referidas hipóteses de crime em função do agente que cometeu o ato delituoso, consoante esclarecem a contento os seguintes excertos das ementas nos processos adiante indicados:

Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 1.295.749-RJ (STJ, 2011/0291571-3, Dje 01/03/2013)

"2. Em sede de estelionato previdenciário, a jurisprudência distingue as hipóteses entre o crime praticado pelo próprio segurado que recebe mês a mês o benefício indevido, e o crime praticado pelo servidor da autarquia previdenciária ou por terceiro não beneficiário, que comete a fraude inserindo os dados falsos.

3. O ilícito praticado pelo segurado da previdência [em proveito próprio] é de natureza permanente e se consuma apenas quando cessa o pagamento indevido do benefício, iniciando-se daí a contagem do prazo prescricional [crime permanente], e o ilícito praticado pelo servidor do INSS ou por terceiro não beneficiário é instantâneo de efeitos permanentes e sua consumação se dá no pagamento da primeira prestação do benefício indevido, a partir de quando se conta o prazo de prescrição da pretensão punitiva [crime instantâneo de efeitos permanentes]."

Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1.271.901-RJ (STJ, 2011/0183109-1, Dje 07/03/2014)

"1. O delito de estelionato previdenciário capitulado no art. 171, § 3.º, do Código Penal, segundo a jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal Federal, tem natureza binária. Assim, praticado pelo próprio beneficiário dos valores indevido, é crime permanente, cujo momento consumativo se protrai no tempo, já que o agente tem o poder de fazer cessar, a qualquer tempo, a ação criminosa. Por outro lado, praticado por terceira pessoa para permitir que outrem receba a vantagem ilícita, constitui-se crime instantâneo de efeitos permanentes, pois todos os elementos do tipo penal são verificados no momento da conduta. Precedentes.

2. Deve ser afastado o estado de permanência delitiva quando o pagamento do benefício é restabelecido por força de decisão judicial, na medida em que ausentes os elementos essenciais do tipo penal – fraude e a indução a erro –; o que afasta a ilicitude do recebimento e, portanto, o próprio crime. Precedentes."

9. Assim, no caso concreto dos presentes autos, as ações fraudulentas relacionadas com o recebimento indevido de aposentadorias – nas quais, concedido e registrado o direito ao benefício previdenciário no sistema de pagamento da entidade pública, houve continuidade de recebimento de valores ininterruptamente – podem ser consideradas para efeito do exercício da pretensão punitiva, por analogia com o direito penal, tanto como irregularidades permanentes (similaridade com o crime permanente) quanto como irregularidades instantâneas de efeitos permanentes (similaridade com o crime instantâneo de efeitos permanentes), a depender de terem sido cometidas, respectivamente, pelo próprio beneficiário dos valores ou, então, por servidor público na concessão do benefício.

10. As ações indevidas do servidor Senhor João Córdoba foram cometidas em proveito de terceiro (segurado Senhor Boleslaw Dranczuk) ao omitir-se em examinar documentos da concessão com a devida cautela e de acordo com as normas legais, mas evidências de ter conhecimento prévio das fraudes, enquadrando-se, então, como irregularidades instantâneas de efeitos permanentes, cuja consumação se dá com o pagamento da primeira prestação do benefício indevido, a partir do qual se conta o prazo de prescrição da pretensão punitiva.

11. Uma vez que a aposentadoria do segurado Senhor Boleslaw Dranczuk e os pagamentos das prestações dos benefícios ocorreram no período de 24/7/1997 a 30/9/2005, findou o prazo prescricional da pretensão punitiva (multa e inabilitação) em 11/1/2013 (dez anos a contar do início da vigência do Código Civil de 2002), anteriormente à data de 3/9/2013 (peça 5), referente ao ato que ordenou a citação do responsável, cujo efeito seria o de interromper o prazo prescricional. Portanto, houve o decurso do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva (multa e inabilitação) pelo Tribunal para o ato irregular praticado pelo servidor Senhor João Córdoba em proveito do segurado Senhor Boleslaw Dranczuk.

12. Por fim, o decurso do prazo prescricional ora identificado não ocorre para as situações do outro ex-servidor público envolvido, Senhor Laurindo da Silva Ribeiro, e das seguradas Senhoras Ângela Maria Benato de Oliveira e Lourdes Nery Rodrigues.

13. Embora o Senhor Laurindo da Silva Ribeiro tenha agido à época na qualidade de servidor público na Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Curitiba (INSS/PR), consta das apurações nos autos que esse responsável, além de ter participado da obtenção de documentos fraudulentos que serviram de base para a concessão das aposentadorias, auferiu vantagem em proveito próprio (peça 1, pp. 38/44, 72 e 78), o que implica dizer que o agente detinha o poder de fazer cessar, a qualquer tempo, as irregularidades. À luz dos fundamentos expostos nos itens 4 a 9 deste parecer, que a situação do Senhor Laurindo da Silva Ribeiro se insere, à semelhança da das referidas seguradas, na vertente de irregularidade permanente, cuja consumação ocorre com o último pagamento indevido do benefício, marco em que se inicia a contagem do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo TCU. Assim, permanecem inalterados os termos da deliberação recorrida no tocante aos mencionados agentes.

14. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência parcial da proposta da Unidade Técnica (peças 172/174), por que seja conhecido o Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor João Córdoba, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, excluindo-se o referido responsável dos subitens 9.10 e 9.11 do Acórdão n.º 1893/2016-TCU-Plenário, em virtude da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por João Córdoba contra o Acórdão 1.893/2016-TCU-Plenário, por meio do qual teve contas julgadas irregulares e foi condenado, em regime de solidariedade com Laurindo da Silva Ribeiro e o espólio de Boleslaw Dranczuk, a ressarcir R$ 100.740,23 ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), multado em R$ 22.000,00 e inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal pelo período de cinco anos.

O recorrente foi condenado pela concessão de aposentadoria a Boleslaw Dranczuk, a partir de tempo absolutamente inverossímil de atividade e de contribuição, o que resultou no pagamento indevido de proventos de 24/7/1997 a 30/9/2005.

Em apertada síntese, João Córdoba renova os argumentos apresentados anteriormente em sede de alegações de defesa, como transcrevo:

a) a ação irregular a ele imputada materializou-se em 23/7/1997.

b) as conclusões do processo administrativo disciplinar instaurado pelo INSS, que resultou em advertência ao servidor, são de 27/6/2006, data de início à contagem do prazo prescricional de cinco anos, haja vista a natureza não tributária da dívida, como estabelece o Decreto 20.910/1932.

c) entende que a questão se insere na responsabilidade civil objetiva, segundo a qual caberia ao INSS responder pelos danos causados por agentes públicos a terceiros.

d) ficou caracterizada a fraude do segurado, que prestou informações falsas, não percebidas pelo recorrente a partir das anotações feitas na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), único documento exigido no âmbito do Decreto 2.172/1997. Posteriormente, o Decreto 6.722/2008 estabeleceu o Cadastro Nacional de Informações s sistemas (CNIS) como fonte de prova de filiação à previdência social, tempo e salários de contribuição.

e) o recorrente ocupava cargo de nível intermediário e foi designado para analisar e conceder benefícios a segurados, função própria do cargo de nível superior.

O recorrente requer, por fim, sejam revistos os termos do acórdão recorrido para excluir sua responsabilidade.

A Secretaria de Recursos afasta a prescrição, em vista de as irregularidades terem natureza continuada, que perduraram até 30/9/2005, sendo que a citação nestes autos ocorreu em 11/6/2014.

Aduziu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário, segundo entendimento firmado pelo E. Supremo Tribunal Federal no âmbito do MS 26.210-9/DF. Afirmou que a prescrição da pretensão punitiva do TCU, cujos parâmetros de aplicação foram definidos por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, não se verificou neste caso.

Sobre as conclusões do procedimento administrativo disciplinar, que resultou em advertência ao recorrente, a unidade instrutiva redarguiu que foi demonstrada falta de zelo na condução do trabalho e não observância de normas regulamentares, em afronta aos arts. 116, incisos I e III, 128, 129 e 168 da Lei 8.112/1990, o que caracterizou conduta culposa e não podem ser mitigadas por suposto desvio de função.

A Serur propõe que não seja dado provimento ao recurso.

O MPTCU acolhe, no essencial, a análise da Serur, mas discorda quanto à prescrição da pretensão punitiva do TCU. Ao tempo em que faz distinção entre "crime permanente" e "crime instantâneo de efeitos permanentes", explicita que os tribunais superiores têm classificado as fraudes cometidas em benefícios previdenciários conforme a função do agente que cometeu o ato delituoso.

Nesse sentido, entende que a ação delituosa de João Córdoba se afigura como crime instantâneo de efeito permanente, ao autorizar de forma indevida o pagamento do benefício, e se completou no primeiro pagamento indevido (24/7/1997). Considerando o entendimento aplicado pelo TCU, a citação do responsável deu-se quando já havia ocorrido a prescrição da pretensão punitiva. Propõe, nesse sentido, seja dado provimento parcial ao recurso, com consequente exclusão da multa imputada ao recorrente e da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

Feito breve histórico, ratifico o exame de admissibilidade feito à peça 148 e passo a decidir.

A penalidade de advertência, imposta ao recorrente, supostamente de menor importância, não afasta as irregularidades apontadas no processo administrativo movido pelo INSS.

Em suas conclusões, o relatório final de sindicância registrou a infração aos deveres ditados pelo art. 116 da Lei 8.112/1990, em especial no que se refere à inobservância das "cautelas necessárias quando da habilitação, extrato da CTPS e Relação de Salários de Contribuição, que se encontrava irregularmente preenchida e assinada pelo próprio segurado e não teve sua 2ª via encaminhada ao Serviço de Fiscalização, conforme determinava a CANSB [Consolidação dos atos normativos sobre benefícios]".

Caracterizada a ação, cabe ao responsável ressarcir o dano causado ao Erário, que é imprescritível, como assentado pelo Enunciado 282 da Súmula de Jurisprudência do TCU.

Contudo, assiste razão ao *Parquet* quando argui que a natureza do delito cometido pelo agente público distingue-se do praticado pelo segurado que indevidamente foi beneficiado. No caso

específico, a atuação do recorrente consistiu na concessão do benefício previdenciário, o que se consumou com o primeiro pagamento. Ao contrário dos demais agentes públicos arrolados nestes autos, o recorrente não teria auferido proveito próprio ao longo do período em que os pagamentos irregulares ocorreram.

Considerando, assim, a data em que o ato delituoso ocorreu (24/7/1997) e em que João Córdoba foi chamado a apresentar alegações de defesa nestes autos (11/6/2014), está evidenciada a prescrição da pretensão punitiva.

Por essa razão, dou provimento parcial ao recurso de reconsideração interposto por João Córdoba e revejo os termos dos itens 9.10 e 9.11 do Acórdão 1.893/2016-TCU-Plenário, para excluir a multa e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal imputadas ao recorrente.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2746/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.316/2013-4.

1.1. Apensos: 029.896/2017-7; 026.042/2017-7; 026.043/2017-3; 026.041/2017-0; 026.039/2017-6; 026.040/2017-4

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração em Tomada de Contas Especial.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Curitiba/PR (29.979.036/0173-88)

3.2. Responsáveis: Boleslaw Dranczuk (167.282.709-49); João Córdoba (173.702.489-68); Laurindo da Silva Ribeiro (328.908.691-72); Letícia Dranczuk (021.001.199-82); Lourdes Nery (689.084.239-15); Neuza Akemi Susaki Ogiwara (059.930.249-68); Ângela Maria Benato de Oliveira (358.992.639-20)

3.3. Recorrente: João Córdoba (173.702.489-68).

4. Órgão: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Curitiba/PR.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (SECEX-PR).

8. Representação legal:

8.1. Bruna Lacorte (56.314/OAB-PR), representando Letícia Dranczuk, Tiago Dranczuk e Rosa Regina Viesser;

8.2. José Orivaldo de Oliveira (12321/OAB-PR), representando Neuza Akemi Susaki Ogiwara.

8.3. Carlos Henrique Pereira Bueno (58637/OAB-PR), representando Laurindo da Silva Ribeiro.

8.4. Paulo José Gozzo (13.306/OAB-PR), representando Lourdes Nery.

8.5. Marcelo Trindade de Almeida (19095/OAB-PR) e outros, representando João Córdoba.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por João Córdoba contra o Acórdão 1.893/2016-TCU-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. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. tornar insubsistente o item 9.10 e 9.11 do Acórdão 1.893/2016-Plenário;

9.3. aplicar a Laurindo da Silva Ribeiro, Angela Maria Benato de Oliveira e Lourdes Nery, a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, respectivamente, no valor de R$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais), R$ 12.000,00 (doze mil reais) e R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4. considerar graves as infrações cometidas;

9.5. inabilitar, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, Laurindo da Silva Ribeiro, Angela Maria Benato de Oliveira e Lourdes Nery para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos;

9.6. manter inalterados os demais itens do acórdão recorrido;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao recorrente e à Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Curitiba/PR.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2746-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 016.714/2010-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgãos: Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social; Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Responsáveis: Aniceto Weber (034.922.659-87); Antônio Carlos de Souza Medeiros (920.431.356-00); Bruno Ricarto da Silva Oliveira (013.871.491-64); Instituto de Tecnologia Aplicada e Educação Novo Horizonte (04.482.911/0001-53); Marcelo Andrade Cruz (944.575.066-72); Michael Alexandre Vieira da Silva (816.408.701-72); Natália Gedanken (134.580.604-30); Severino Pedro da Silva Filho (088.156.417-69); T & Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda. (07.234.132/0001-27); Tony de Souza Silveira (414.213.533-34); Zilma da Silva Pereira (473.476.861-72)

Interessado: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Representação legal:

- Rafaela Marques de Araújo (38053/OAB-DF) e outros, representando Aniceto Weber;
- Christina Aires Correa Lima de Siqueira Dias (11873/OAB-DF) e outros, representando Natália Gedanken.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA DE RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE

ALGUNS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS DEMAIS. DÉBITO. MULTA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE EMPRESA EM RAZÃO DE FRAUDE A PROCESSO LICITATÓRIO. ARRESTO DE BENS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Recursos (peças 139-141), que contou com a anuência do MPTCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 144):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Aniceto Weber (Peça 101), ex-Secretário de Ciência e Tecnologia para Inclusão Digital – Secis/MCT, contra o Acórdão 652/2014-TCU-Plenário (Peça 74), que deliberou nos seguintes termos:

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, os Srs Antônio Carlos de Souza Medeiros, Michael Alexandre Vieira da Silva e Severino Pedro da Silva Filho, o Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação Novo Horizonte e a empresa T&Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas pela Srª Zilma da Silva Pereira e pelo Sr. Marcelo Andrade Cruz e rejeitar aquelas trazidas aos autos pelo Sr. Tony de Souza Silveira, assim como as razões de justificativa da Srª Natália Gedanken e do Sr. Aniceto Weber;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Srª Natália Gedanken e do Sr. Aniceto Weber, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas dos encargos legais devidos a contar da data deste acórdão, caso não venham a ser pagas dentro do prazo ora estipulado:

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e d, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação Novo Horizonte e dos Srs Antônio Carlos de Souza Medeiros e Severino Pedro da Silva Filho, condenando-os, solidariamente com os responsáveis abaixo arrolados, ao pagamento das seguintes quantias, acrescida dos encargos legais calculados a partir das respectivas datas, fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação deste acórdão, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 214, inciso III, alínea a, de seu Regimento Interno:

Responsáveis solidários	*Valor*	*Data da ocorrência*
Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação Novo Horizonte, T&Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda., Antônio Carlos de Souza Medeiros, Michael Alexandre Vieira da Silva, Severino Pedro da Silva Filho e Tony de Souza Silveira	*R$ 448.126,08*	*23/3/2007*
Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação Novo Horizonte, T&Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda., Antônio Carlos de Souza Medeiros, Michael Alexandre Vieira da Silva, Severino Pedro da Silva Filho e Tony de Souza Silveira Horizonte, T&Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda., Antônio Carlos de Souza Medeiros, Michael Alexandre Vieira da Silva, Severino Pedro da Silva Filho e Tony de Souza Silveira	*R$ 446.110,00*	*19/7/2007*
Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação Novo Horizonte, Antônio Carlos de Souza Medeiros e Severino Pedro da Silva Filho	*R$ 1.463,52*	*17/7/2007*

*9.5. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar aos Srs Antônio Carlos de Souza Medeiros, Michael Alexandre Vieira da Silva e Severino Pedro da Silva Filho, ao Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação Novo Horizonte e à empresa T&Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda. multa no valor individual de R$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) e ao Sr. Tony de Souza Silveira multa no valor de R$ 9.000,00 (nove mil reais), fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea **a**, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas dos encargos legais devidos a contar da data deste acórdão, caso não venham a ser pagas dentro do prazo ora estipulado;*

9.6. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.6.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado por qualquer dos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

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

9.7. nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992, solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público, que adote as medidas necessárias ao arresto dos bens do Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação Novo Horizonte, da empresa T&Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda. e dos Srs Antônio Carlos de Souza Medeiros, Michael Alexandre Vieira da Silva, Severino Pedro da Silva Filho e Tony de Souza Silveira, devendo todos eles ser ouvidos quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição;

9.8. declarar inidônea, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, a empresa T&Z Copiadora Papelaria e Informática Ltda., CNPJ 07.234.132/0001-27, para contratação com a Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, em razão de fraude a processo licitatório no Pregão Presencial 1/2007 realizado pelo Instituto Novo Horizonte;

9.9. encaminhar cópia eletrônica destes autos à Procuradoria da República no Distrito Federal, em consonância com o disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.10. juntar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao TC 020.735/2007-9, referente às contas da Secretaria Executiva do Ministério de Ciência e Tecnologia relativas a 2006, sobrestadas por força do Acórdão 3.398/2012-Plenário até apreciação definitiva, entre outras, desta tomada de contas especial;

9.11. nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, arquivar os presentes autos, após as comunicações e demais medidas processuais pertinentes.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial – TCE instaurada em razão de irregularidades constatadas em relação ao Convênio 01.0171.00/2006 (Siafi 589.713) firmado entre o Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT e o Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação Novo Horizonte com vistas à execução do "Projeto de Inclusão Digital nos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte", no período de 27/12/2006 a 3/5/2008.

2.1. As despesas impugnadas nestes autos correspondem ao montante total repassado pela entidade concedente, qual seja, R$ 895.699,60, em valores originais, haja vista não ter sido comprovada a aplicação desses recursos no objeto pactuado.

2.2. Em consequência, no âmbito deste Tribunal de Contas, foram citados para apresentar alegações de defesa ou recolher a quantia impugnada:

a) o Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação Novo Horizonte, além de seu Presidente e do Gestor do convênio, Srs. Antônio Carlos de Souza Medeiros e Severino Pedro da Silva Filho, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados à entidade, situação agravada pela (i) execução do Pregão 1/2007-Novo Horizonte com indícios de fraude e

simulação, acarretando dano à Fazenda Pública Federal, e de adjudicação, homologação e contratação a preços superfaturados; (ii) pela apresentação de prestação de contas com notas fiscais inidôneas e não formulada nos termos da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional – IN/STN 01, de 15/1/1997; e (iii) pelo não cumprimento do objeto e das metas pactuadas;

b) Marcelo Andrade Cruz, em virtude de ter conduzido o Pregão Presencial 1/2007-Novo Horizonte com indícios de fraude e simulação, acarretando dano à Fazenda Pública Federal e proporcionando a adjudicação, homologação e contratação da T&Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda. a preços superfaturados e o fornecimento de notas fiscais inidôneas para comprovação do fornecimento de bens e serviços;

c) T&Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda., e seus sócios Zilma da Silva Pereira, Tony de Souza Silveira e Michael Alexandre Vieira da Silva, tendo em vista (i) a utilização de notas fiscais inidôneas para comprovar o fornecimento de serviços e bens previstos para o convênio, em razão da não entrega dos itens atestados nas Notas Fiscais 14 (R$ 434.430,00) e 15 (R$ 12.688,04), de 23/3/2007, 30 (R$ 12.688,04) e 31 (R$ 434.430,00), de 30/4/2007, utilizadas na prestação de contas do ajuste; (ii) a participação no Pregão 1/2007-Novo Horizonte com indícios de fraude e simulação e preços superfaturados, acarretando dano à Fazenda Pública Federal; e (iii) o não fornecimento dos produtos e serviços contratados pelo Instituto de Tecnologia Aplicada à Educação Novo Horizonte nos termos especificados e necessários à execução do convênio.

2.3. Foram também ouvidos, porém em sede de audiência, a Srª Natália Gedanken, ex-Assessora do então Ministro de Estado de Ciência e Tecnologia – MCT, e o Sr. Aniceto Weber, então Secretário da Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Digital daquele Ministério – Secis/MCT, para que apresentassem razões de justificativa acerca da elaboração e concordância, respectivamente, de parecer técnico favorável à celebração do Convênio 01.0171.00/2006, o qual afirmava que o proponente já possuía infraestrutura para aplicação dos cursos e cronograma de execução organizado de forma a propiciar a adequada implementação das metas, mesmo não tendo sido apresentados documentos comprobatórios da capacidade operacional, técnica e jurídica do Instituto Novo Horizonte, em afronta aos arts. 1º, § 2º (na redação vigente à época), e 4º, inciso II, da IN/STN 01/1997, o que propiciou prejuízo ao erário decorrente da celebração de ajuste com entidade que não dispunha de condições para consecução do objeto pactuado.

2.4. Regularmente chamados aos autos os responsáveis, permaneceram silentes o Instituto Novo Horizonte, a empresa T&Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda. e os Srs. Antônio Carlos de Souza Medeiros, Michael Alexandre Vieira da Silva e Severino Pedro da Silva Filho.

2.5. As razões que levaram o Tribunal a concluir pela presença de indícios de fraude e simulação ocorridas no âmbito do Pregão Presencial 1/2007-Novo Horizonte foram as seguintes:

a) participação de apenas uma empresa no certame, T&Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda., para objeto que poderia ser fornecido por diversas empresas do DF, a exemplo do lote 2, referente à caneta, lápis, borracha, pasta e calendário de aulas;

b) utilização injustificada de pregão presencial em detrimento da forma eletrônica, a despeito do que prevê o art. 1º, §1º, do Decreto 5.504, de 5/8/2005;

c) ausência de especificação dos detalhes das apostilas, a exemplo do número de folhas e tipo de papel, descrição esta que, embora imprescindível para a elaboração da proposta de preço, foi ignorada pela licitante, possivelmente por já dispor dessas informações por meios incompatíveis com o princípio da transparência;

d) objeto adjudicado pelos mesmos valores constantes do termo de referência para os dois lotes previstos no certame, o que se agrava pelo fato de que a proposta de preços apresentada continha os mesmos erros detectados no edital em relação aos itens lápis e pasta;

e) inexistência da empresa licitante, segundo constatado por equipe da Secretaria Federal de Controle Interno, no endereço eletrônico registrado perante a Receita Federal do Brasil e naquele constante das notas fiscais emitidas.

2.6. Em relação a Sra Natália Gedanken e o Sr. Aniceto Weber, o Relator concluiu que eles atuaram sem a cautela e diligência que usualmente lhe são exigidas, especialmente quando se trata de apreciação de proposta de convênio que, envolvendo a liberação de montante considerável de recursos – R$ 895.699,60 –, não contava com as devidas análise de custos e comprovação quanto à capacidade técnica e operacional da proponente e não havia seguido, segundo reconheceu o próprio Sr. Aniceto Weber, os trâmites normais de exame adotados no âmbito da Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Digital do Ministério de Ciência e Tecnologia, da qual esse responsável era Secretário.

2.7. Após exame das alegações de defesa, foi proferida a deliberação ora impugnada pelo Sr. Aniceto Weber.

ADMISSILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 109, em que se propôs o conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.3 e 9.6.2 do Acórdão 652/2014–TCU–Plenário, ora recorrido.

MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) o recorrente, na qualidade de Secretário de Inclusão Digital, atuou com poder relevante de decisão na aprovação do convênio em questão ou se, conforme alega, era inexigível dele conduta diversa, em face do poder político que imperava no ministério, que teria avocado para si a obrigação de se pronunciar a respeito da materialidade e da viabilidade do negócio jurídico empreendido (convênio) a ser firmado com a ONG Novo Horizonte;

b) houve proporcionalidade no valor da multa aplicação ao recorrente.

5. Da alegação de inexigibilidade de conduta diversa.

5.1. O recorrente alega que esta Corte está desconsiderando as intervenções do poder político do Ministério na forma como a aprovação deste convênio foi conduzido, o que resultou em omissão quanto aos reais responsáveis pelas irregularidades. O que ocorreu teria sido uma distorção do procedimento regimental promovida pela cúpula da Pasta em questão (inclusive pelo próprio titular), com o fito de superar a morosidade e apuro com que decisões daquele tipo, envolvendo desembolso de recursos públicos, eram ordinariamente tomadas.

5.2. O Recorrente não teria sido responsável pela alteração da forma de proceder, na atribuição da missão de inclusão digital. O processo de contração de obrigações pró-inclusão (via convênio) foi subtraído de sua condução regular por ato decisório superior. O Recorrente não foi consultado a esse respeito. Foi-lhe dito que o processo de avaliação tramitaria na assessoria do Ministro (na pessoa da Sra. Natália Gendanken), justamente pelo fato de que a equipe do Recorrente realizava um processo extremamente moroso e havia interesse da Pasta na agilização das ações de contratação e execução dos projetos de inclusão.

5.3. Teria havido, assim, inequívoca avocação da atribuição regimental da Secretaria de avaliar a viabilidade do negócio jurídico empreendido. Frisa-se que não havia, na equipe paralela, membros da equipe da Secis. Destaca que o processo foi ágil, mais rápido que o regular, conduzido pela Assessora do Gabinete (membro da cúpula política), culminando no relatório final pleno de informações inverídicas.

5.4. Destaca que não se poderia atribuir ao recorrente, Secretário da Secis, a incumbência de criticá-lo ou afastá-lo, desafiando a cúpula do Poder Político, que seria no mínimo desproporcional e injusto.

Análise

5.5. Conforme já exposto no Relatório e Voto que fundamentaram a deliberação ora recorrida, O Sr. Aniceto Weber, juntamente com a Sra. Natália Gedanken, foram ouvidos em audiência para apresentarem razões de justificativa, em razão da concordância e elaboração, respectivamente, do Parecer Técnico favorável à celebração do Convênio 01.0171.00/2006 (Peça 1, p. 9-11), o qual afirmava que o proponente já possuía infraestrutura para aplicação dos cursos e cronograma de

execução organizado de forma a propiciar a adequada implementação das metas, mesmo não tendo sido apresentados documentos comprobatórios da capacidade operacional, técnica e jurídica do Instituto Novo Horizonte, em afronta aos arts. 1º, § 2º (na redação vigente à época), e 4º, inc. II, da Instrução Normativa-STN 1/97, o que propiciou a celebração de ajuste com entidade que não dispunha de condições para consecução do objeto e prejuízo ao erário público federal.

5.6. Em suas alegações, o recorrente afirma que a atribuição de avaliar a viabilidade do negócio jurídico foi promovida pela cúpula da Pasta do Ministério, cabendo a ele somente a formalização final do ajuste. Afirma, ainda, que não poderia se opor a alteração dos procedimentos que foram então implementados.

5.7. A propósito, não assiste razão ao recorrente, pois não se encontra presente circunstâncias capazes de excluir a sua culpabilidade. Conforme ocorre no direito penal, ao ser feito o juízo de reprovação da conduta do agente do fato, o julgador deve analisar a normalidade ou anormalidade das circunstâncias que determinaram a conduta daquele. Agindo o agente em consonância com as circunstâncias normais, não elide a exigibilidade de conduta diversa, ou seja, a culpabilidade. Ao contrário, em situação de anormalidade, pode-se eliminar a exigibilidade de conduta diversa, pois, há as causas de se desculpar que poderia ser a coação moral irresistível e obediência hierárquica, ou outras causas de inexigibilidade de conduta.

5.8. Todavia, no presente caso, não se verifica as hipóteses de inexigibilidade de conduta diversa. Destaque-se que competia à Secis, ao qual o responsável era titular, a análise técnica e operacional dos processos. Aliás, estava evidente nos autos do processo administrativo junto à Secis/MCT que o Instituto Novo Horizonte não tinha infraestrutura física adequada (equipamentos, pessoal e instalações), material didático próprio nem capacidade de seleção e gerenciamento de tamanho quantitativo de corpo docente e alunos. Ou seja, não dispunha de aptidão técnica nem operacional para executar o objeto que seria avençado, tendo a conduta do responsável, de aprovar o parecer técnico que viabilizou a celebração do convênio, acarretando dano ao erário.

5.9. Nesse contexto, não há que se alegar coação moral irresistível ou obediência hierárquica, para afastar a sua responsabilidade, pois não se trata, no caso, de um funcionário subalterno, mas do titular da unidade responsável pelo exame dos processos.

6. Da proporcionalidade no valor da multa aplicação ao recorrente

6.1. Em relação ao valor da multa, o recorrente pugna pela aplicação do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, com a redução do valor da pena aplicada nesta Tomada de Contas. Relata que no TC 017.13012010-7, relativa ao convênio 01.0075.0012006 (Estado de Goiás, no valor de R$ 499.983,75), de igual objeto e instaurada pelas mesmas razões, a penalidade aplicada foi da ordem de apenas R$ 5.000,00. Já na TC 004.17912011-0, Convênio 01.0170.0012006 (Estado de Sergipe, no valor de R$ 1.120.000,00), a penalidade aplicada foi da ordem de apenas R$ 10.000,00.

6.2. Pondera-se no sentido de que:

a) aplicar uma penalidade quase dez vezes superior à que foi aplicada no primeiro caso paradigma é injusto e desproporcional, neste caso em que o valor do convênio totaliza R$ 895.699,70, portanto, menor que a Tomada de contas em que a penalidade foi de R$10.000,00;

b) aplicar uma penalidade pecuniária superior à totalidade anual dos proventos que o Recorrente recebe, na atividade, em estágio da vida no qual mais depende de seus recursos para cuidar de sua saúde e da saúde de sua família, é cruel e também ofensivo do princípio da proporcionalidade.

Análise

6.3. Sem razão o recorrente, ao alegar desproporcionalidade da multa aplicada tomando como parâmetro a comparação com outros julgados e, também, em relação a sua capacidade de pagamento.

6.4. Registre-se que o Tribunal, ao definir o valor da sanção a ser aplica, leva em conta o conjunto de elementos especifico de cada situação. No caso, a Sra Natália Gedanken e o Sr. Aniceto

Weber atuaram sem a cautela e de diligência que usualmente lhe são exigidas, especialmente quando se trata de apreciação de proposta de convênio que, envolvendo a liberação de montante considerável de recursos – R$ 895.699,60 –, não contava com as devidas análise de custos e comprovação quanto à capacidade técnica e operacional da proponente e não havia seguido, segundo reconheceu o próprio Sr. Aniceto Weber, os trâmites normais de exame adotados no âmbito da Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Digital do Ministério de Ciência e Tecnologia, da qual esse responsável era Secretário.

6.5. Vê-se que foi grave a culpa do recorrente, pois o risco de desvio de recurso público envolvido na transferência a uma entidade que não detinha aptidão técnica e operacional certificada era muito elevado. Portanto, ainda que não tenha havido dolo, a conduta do responsável foi muito temerária, o que justifica o valor da multa então aplicada.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

7. O recorrente requer, na hipótese de não virem a ser acatadas suas razões de reconsideração, a promoção do parcelamento máximo do débito, arguindo que é aposentado e vive exclusivamente de seus proventos e declarando-se, para todos os efeitos, sua condição de hipossuficiente.

7.1. Registre-se que o pedido de parcelamento pode ser autorizado, a qualquer tempo, nos termos do art. 26, caput, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, em até 36 parcelas.

CONCLUSÃO

8. O recorrente, na qualidade de Secretário de Inclusão Digital, atuou com poder relevante de decisão na aprovação do convênio em questão, não podendo alegar em sua defesa, coação moral ou inexigível dele conduta diversa, em face do poder político, em razão do cargo que ocupava.

8.1. O grau de culpa do recorrente justifica o valor da multa então aplicada.

8.2. O parcelamento requerido pode ser autorizado em até 36 parcelas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, propõe-se:

a) com fundamento no art. 32, inciso I, da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) deferir o pedido de parcelamento da importância devida nos termos do art. 26, caput, da Lei 8.443/1992, cientificando o recorrente de que incidirão sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os devidos acréscimos legais e de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno;

c) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e demais interessados.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Aniceto Weber contra o Acórdão 652/2014-TCU-Plenário, que rejeitou as razões de justificativa apresentadas e o multou em R$ 45.000,00, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

O recorrente ocupava o cargo de Secretário da Ciência e Tecnologia para Inclusão Digital do Ministério da Ciência e Tecnologia (Secis/MCT) e foi apenado em face da aprovação de parecer técnico favorável à celebração do Convênio 01.0171.00/2006 com o Instituto Novo Horizonte, no valor de R$ 895.699,60, sem a necessária comprovação da capacidade operacional, técnica e jurídica do convenente, em afronta aos arts. 1º, § 2º, e 4º, inciso II, da IN/STN 1/1997, o que resultou em dano ao Erário.

Em suas alegações recursais, aduz que a emissão do parecer técnico questionado deu-se no âmbito do gabinete do ministro de estado, por Natália Gedanken, que teria realizado todas as análises e a visita *in loco* à convenente. Essa alteração no procedimento usual não decorreu de decisão do recorrente, mas foi iniciativa do gabinete do MCT, dado que os servidores da Secis estavam

comprometidos com outras atividades. No seu entender, a avocação da análise exclui sua responsabilidade pela aprovação, mormente em vista da índole política que tal análise assumiu, podendo ser considerada como mera formalidade de "acerto negocial" feito pela cúpula do MCT. Refutou o valor da multa, à vista de penalidades aplicadas em outros processos similares. Requereu seja afastada a penalidade a ele imputada e, em caso de não provimento, o parcelamento da dívida.

A Secretaria de Recursos argui que competia à Secis/MCT proceder à análise técnica e operacional anterior à assinatura do convênio, tendo ficado demonstrado que o Instituto Novo Horizonte não detinha infraestrutura física e capacidade operacional para executar o objeto pactuado. A suposta coação moral não foi demonstrada, tampouco afasta a responsabilidade pelo ato que deu causa à penalidade. Propõe o não provimento do recurso.

Ao tempo em que ratifico o exame de admissibilidade feito anteriormente (peça 113), adoto o parecer da Serur como razões de decidir.

Como restou demonstrado nestes autos, Aniceto Weber endossou o parecer técnico favorável à celebração do Convênio 01.0171.00/2006, em que pese saber, à época, que a análise realizada pela parecerista fora expedita e simplificada, contrariamente ao que a matéria requer.

Assume, ainda, que tal aprovação foi feita à revelia da conferência das informações prestadas pela parecerista, que não era a ele subordinada. Essas informações são suficientes para demonstrar que seus atos feriram os deveres ditados no art. 116 da Lei 8.112/1990, em específico no que se se refere ao zelo e dedicação devidos às atribuições do cargo, à observância das normas legais e regulamentares, à conduta compatível com a moralidade administrativa e à representação contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Quanto ao valor da multa imputada ao recorrente, verifico que corresponde a 3% do débito apurado, corrigido monetariamente até a data da deliberação (R$ 1.304.038,80). Compatível, portanto, com a gravidade da conduta do responsável.

Nesses termos, conheço do recurso de reconsideração interposto por Aniceto Weber contra o Acórdão 652/2014-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Autorizo, como solicitado, o parcelamento da dívida.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2747/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.714/2010-5.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

3.2. Responsáveis: Aniceto Weber (034.922.659-87); Antônio Carlos de Souza Medeiros (920.431.356-00); Bruno Ricarto da Silva Oliveira (013.871.491-64); Instituto de Tecnologia Aplicada e Educação Novo Horizonte (04.482.911/0001-53); Marcelo Andrade Cruz (944.575.066-72); Michael Alexandre Vieira da Silva (816.408.701-72); Natália Gedanken (134.580.604-30); Severino Pedro da Silva Filho (088.156.417-69); T & Z Copiadora, Papelaria e Informática Ltda. (07.234.132/0001-27); Tony de Souza Silveira (414.213.533-34); Zilma da Silva Pereira (473.476.861-72)

3.3. Recorrente: Aniceto Weber (034.922.659-87).

4. Órgãos: Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social; Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen).

8. Representação legal:

8.1. Rafaela Marques de Araújo (38053/OAB-DF) e outros, representando Aniceto Weber.

8.2. Christina Aires Correa Lima de Siqueira Dias (11873/OAB-DF) e outros, representando Natália Gedanken.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Aniceto Weber contra o Acórdão 652/2014-TCU-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. 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. autorizar o parcelamento da dívida, nos termos do art. 26, *caput*, da Lei 8.443/1992, cientificando o recorrente de que os devidos acréscimos legais incidirão sobre cada parcela, corrigida monetariamente, e que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao recorrente e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2747-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 020.953/2017-8 [Apenso: TC 010.953/2018-3]
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Prefeituras Municipais do Estado do Mato Grosso do Sul (77 Municípios)
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL "EM SITUAÇÃO DE RISCO". CONSOLIDAÇÃO DOS ACHADOS DE AUDITORIA. NÃO ACOLHIMENTO DE PROPOSTA DE FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS. AUTUAÇÃO DE PROCESSOS ESPECÍFICOS PARA OS POLOS AUDITADOS. AUTUAÇÃO DE REPRESENTAÇÕES COM ADOÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES VIGENTES. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso Sul, tendo por objeto obras financiadas com recursos federais, repassados a municípios daquele Estado considerados como "em situação de risco", de acordo com critérios estabelecidos em trabalho de produção de conhecimento anterior à fiscalização.

Adoto, como parte do relatório, excerto do Relatório de Auditoria (peça 182), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do dirigente da unidade técnica (peça 183):

"INTRODUÇÃO

A paralisação ou o abandono de uma obra pública acarreta um duplo prejuízo à sociedade, pois além do desperdício dos recursos aplicados no empreendimento, a população deixa de usufruir dos benefícios que o investimento lhe traria.

2. Atento a essa realidade e devido à grande relevância social da matéria, além do alto índice de desvio de recursos públicos observados na execução de tais objetos, realizou-se auditoria com o objetivo de avaliar a conformidade dos processos de contratação e execução de obras financiadas por intermédio de recursos federais transferidos a municípios localizados no Estado de Mato Grosso do Sul, no período compreendido entre os exercícios de 2008 a 2017, a qual foi autorizada mediante despacho do Relator, Min. Walton Alencar Rodrigues, datado de 24/7/2017, exarado no TC 014.850/2017-6.

3. O presente relatório tem como principal objetivo a proposição de medida de caráter geral que possa sanar as causas das irregularidades constatadas a partir da identificação de achado de natureza recorrente observado no processo de contratação dos objetos auditados, os quais foram selecionados a partir de metodologia descrita no Apêndice D ao presente relatório, dentre empreendimentos financiados por transferências formalizadas com os municípios fiscalizados.

4. Foram identificados, em trabalho de produção de conhecimento anterior à auditoria, indicativos de irregularidades em outros empreendimentos não pertencentes ao escopo do presente trabalho, os quais serão tratados conforme planejamento operacional da Unidade Técnica.

5. Ressalta-se que devido à ocorrência de irregularidades verificadas no decorrer da auditoria, as quais demandavam a adoção de providências imediatas por parte desta Corte de Contas com vistas a resguardar o erário até que os processos viessem a ter o seu mérito apreciado, e tendo em vista a legitimidade das equipes de fiscalização para oferecer representação a este Tribunal, parte dos achados identificados na fiscalização foi apartado, originando os TC 004.258/2018-5 e 005.346/2018-5, atualmente em fase de oitiva dos responsáveis envolvidos nos fatos em apuração.

6. A fim de cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho foram elaboradas duas questões de auditoria relacionadas aos processos de contratação (licitação) e de execução dos empreendimentos (liquidação e pagamento da despesa), adotando-se as Leis 8.666/93 e 4.320/64 como critérios gerais de avaliação.

7. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU (NAT). Todas as evidências coletadas durante a execução da fiscalização foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade, não tendo sido impostas limitações relevantes à execução dos trabalhos.

8. O volume de recursos fiscalizados corresponde a, aproximadamente, R$ 13,5 milhões, estimando-se que a implementação das medidas propostas no presente trabalho proporcione um benefício financeiro de R$ 4 milhões, além de criar condições para contratações responsáveis com recursos públicos, que propiciem razoável grau de certeza quanto ao atingimento dos seus objetivos, de forma a contribuir para uma maior entrega de resultados à sociedade e a mitigar riscos de contratação de pessoas jurídicas sem capacidade técnica compatível com o objeto licitado e/ou constituídas para a prática de atos ilícitos.

9. O presente relatório encontra-se organizado em capítulo único, referente a achado recorrente identificado na fiscalização, o qual demanda medida de caráter geral por parte do TCU, de modo a prevenir futuras ocorrências similares, apresentado após capítulo inicial destinado a oferecer visão

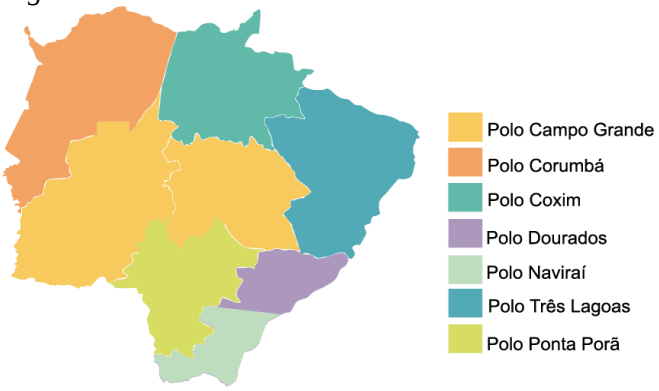
geral dos empreendimentos auditados. Registre-se que a consolidação dos achados de auditoria encontra-se descrita no Apêndice F ao relatório.

VISÃO GERAL DO OBJETO

10. A auditoria teve por objeto obras financiadas por intermédio de recursos federais repassados a municípios no Estado de Mato Grosso do Sul, considerados como "em situação de risco", de acordo com critérios estabelecidos em trabalho de produção de conhecimento anterior à fiscalização, discriminado no Apêndice D ao relatório.

11. Com vistas a otimizar os deslocamentos da equipe de auditoria e a comunicação com órgãos cujas competências pudessem ser suscitadas a partir da natureza dos achados identificados na fiscalização buscou-se agrupar os municípios em regiões, denominadas "polos" no presente trabalho, valendo-se do Provimento CJF/TRF 407/2014, o qual apresenta a divisão dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul em sete subseções, conforme Anexo I ao relatório, demonstrado na imagem a seguir:

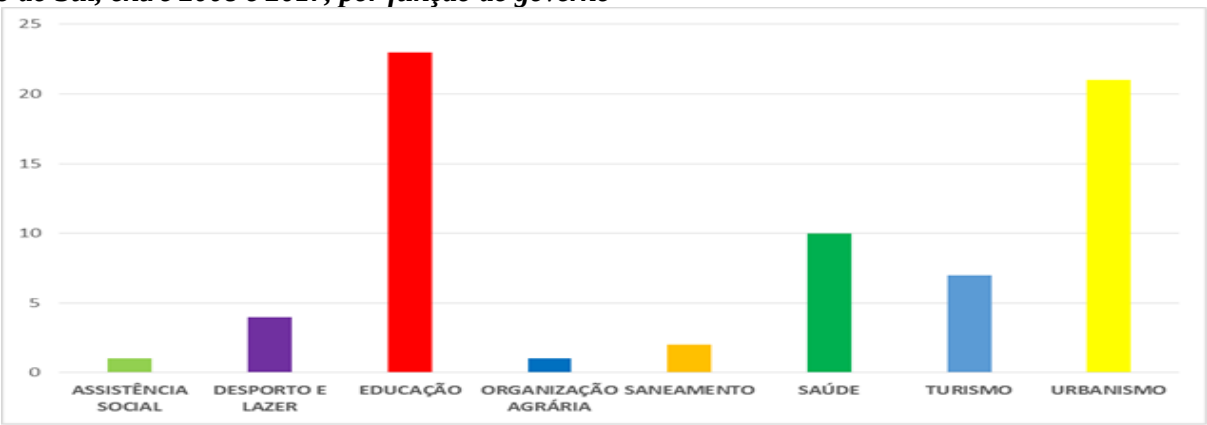
Figura 1 - Divisão do Estado de Mato Grosso do Sul em "polos"



Fonte: *Elaboração própria, baseada no Provimento CJF/TRF 407/2014.*

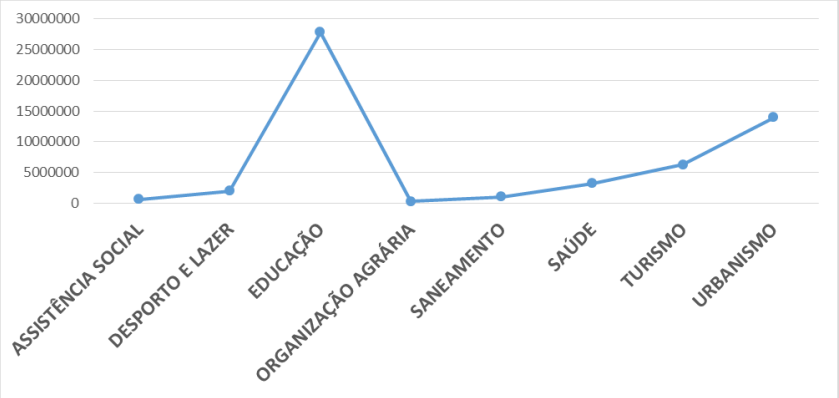
12. Ainda que a fiscalização não tenha por objeto obras relacionadas a funções de governo ou programas orçamentários específicos, destacaram-se as funções ***Educação*** *e* ***Urbanismo*** *como as mais recorrentes na incidência das tipologias desenhadas para a execução dos trabalhos, circunstância igualmente observada nos valores alocados às transferências, conforme demonstrado nos gráficos a seguir:*

Figura 2 - Distribuição da quantidade de transferências consideradas em situação de risco em Mato Grosso do Sul, entre 2008 e 2017, por função de governo



Fonte: *Elaboração própria a partir de dados oriundos dos sistemas de cadastro das transferências.*

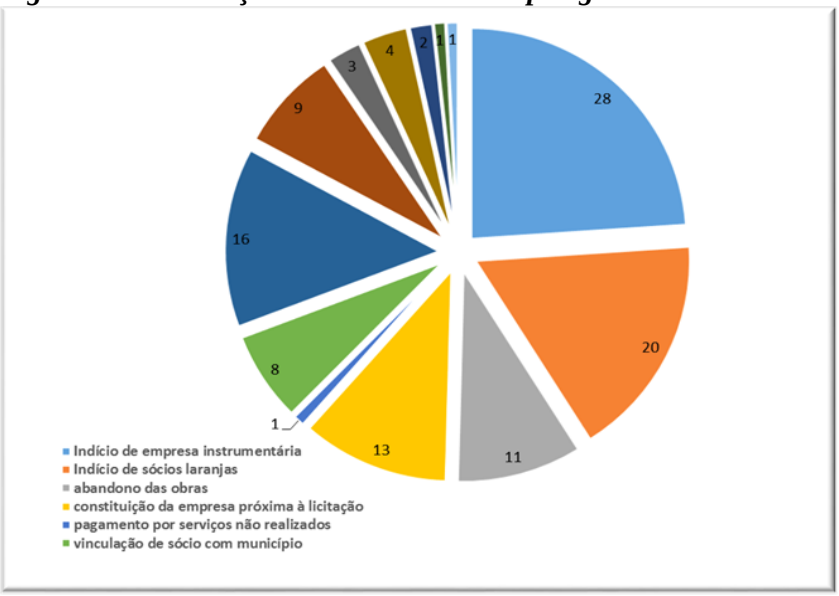
Figura 3 - Distribuição dos valores das transferências consideradas em situação de risco em Mato Grosso do Sul, entre 2008 e 2017, por função de governo



Fonte: *Elaboração própria a partir de dados oriundos dos sistemas de cadastro das transferências.*

13. Por sua vez, no que se refere à ocorrência das situações de risco utilizadas na seleção das transferências, observou-se que as relacionadas a indícios de empresas instrumentárias ("empresas de fachada") e sócios "laranjas" foram as que mais se destacaram:

Figura 4 - Distribuição da ocorrência das tipologias utilizadas na seleção das transferências



Fonte: *Elaboração própria a partir da aplicação das tipologias desenhadas para a execução dos trabalhos às transferências selecionadas.*

14. Devido à identificação, na fase de planejamento da auditoria, de indícios robustos de esquemas de desvio de recursos em empreendimentos financiados por transferências formalizadas com municípios integrantes dos Polos ***Dourados*** *e* ***Ponta Porã****, decidiu-se concentrar esforços em tais objetos, cujos respectivos achados encontram-se formalizados no TC 011.619/2018-0 e 011.620/2018-8, respectivamente, ressaltando-se que a descrição resumida dos achados e das propostas formuladas encontra-se no Apêndice F ao relatório.*

15. Registra-se que os trabalhos se restringiram ao Município de Paranhos no âmbito do último polo mencionado, em decorrência de limitações de tempo e de recursos humanos para a execução da fiscalização. Outrossim, salienta-se que os demais empreendimentos identificados como "em situação de risco" no Estado de Mato Grosso do Sul serão objeto de análise em ações futuras da Unidade Técnica, conforme seu planejamento operacional.

ACHADOS DE AUDITORIA

A paralisação e o atraso na conclusão de empreendimentos financiados por recursos federais causaram prejuízos potenciais de R$ 3,6 milhões e privaram a sociedade de usufruir de seus benefícios

16. A ausência de exigência de comprovação de capacitação técnico-operacional em licitações destinadas à execução de empreendimentos financiados por recursos federais propiciou a contratação de pessoas jurídicas sem capacidade operacional para a execução dos objetos contratados, resultando na paralisação e/ou em atraso na conclusão das obras, acarretando potenciais prejuízos financeiros estimados em R$ 3,6 milhões, decorrentes do desperdício dos recursos aplicados nos objetos, assim como prejuízos sociais oriundos da ausência de usufruto dos benefícios que os investimentos proporcionariam.

17. Constatou-se, a partir de amostra composta por 34 (trinta e quatro) licitações promovidas por municípios integrantes dos Polos Dourados e Ponta Porã, entre os exercícios de 2008 e 2017, que em 21 (vinte e um) certames (61,76%), a Administração deixou de exigir, nos respectivos instrumentos convocatórios, comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, possibilitando a contratação de pessoas jurídicas sem que estas tenham comprovado possuir aptidão para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis às licitadas.

18. Nesse sentido, observou-se que 14 (treze) dos 21 (vinte e um) certames, nos quais não foi exigida a comprovação da capacitação técnico-operacional das licitantes, foram adjudicados a pessoas jurídicas sem aparente capacidade operacional para a execução dos objetos contratados, devido à ausência ou insuficiência de empregados a elas vinculados, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 1 – Vínculos empregatícios das pessoas jurídicas contratadas

	Vínculos Empregatícios/Ano							
Empresa	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***	***2016***
Apoio Construtora Ltda. ME	*-*	*-*	*-*	*Omisso*		*6*	*9*	*5*
Construtora Aurora Eireli EPP	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*Omisso*	*0*
L. B. Vilarim & Cia. Ltda. ME	*-*	*-*		*7*		*5*	*6*	*6*
Acosta Construtora Eireli EPP	*0*			*0*		*1*	*1*	*0*
Eudo Loureiro Pinheiro Neto EPP	*-*	*-*	*-*	*0*		*0*	*0*	*0*
Santos Construtora de Obras Ltda.	*8*	*8*		*0*		*0*	*Omisso*	*6*
Salazar Construtora & Comércio Ltda. EPP	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*Omisso*	*6*	*5*
Sotenco Engenharia & Construções Eireli ME	*Omisso*			*1*		*8*	*1*	*6*

Fonte: *Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.*

19. Às pessoas jurídicas em questão foram adjudicados objetos equivalentes a R$ 8.080.047,20 (oito milhões, oitenta mil, quarenta e sete reais e vinte centavos), cuja respectiva execução importou, até o momento, em pagamentos de R$ 3.614.091,45 (três milhões, seiscentos e quatorze mil, noventa e um reais e quarenta e cinco centavos), conforme discriminado no Apêndice G ao relatório.

20. Inclusive, identificou-se indícios robustos de que parte das pessoas jurídicas contratadas se tratam de empresas instrumentárias, ou seja, "empresas de fachada", fisicamente inexistentes, utilizadas para propiciar o desvio dos recursos investidos nos empreendimentos, destacando-se, entre elas, a empresa Eudo Loureiro Pinheiro Neto EPP (CNPJ 17.315.358/0001-06), a qual foi constituída com finalidade específica de servir como instrumento a desvio de recursos públicos gerenciados pelo Município de Bela Vista, durante o exercício de 2013, conforme a seguir demonstrado.

21. Trata-se, no caso, de empresa individual de titularidade de Eudo Loureiro Pinheiro Neto (CPF 990.819.111-04), constituída no Município de Bela Vista em 17/12/2012, tendo encerrado suas

atividades em 26/4/2016. Conforme demonstrado na tabela precedente, a pessoa jurídica informou não dispor de empregados entre os exercícios de 2013 a 2015, por ocasião da entrega da RAIS.

22. Em 3/4/2013 a referida empresa formalizou com o Município de Bela Vista o Contrato 50/2013, no valor de R$ 228.212,44 (duzentos e vinte e oito mil, duzentos e doze reais e quarenta e quatro centavos), oriundo da Tomada de Preços 6/2013, tendo por objeto a execução de obra de construção de Unidade Básica de Saúde – UBS, financiada por recursos federais oriundos do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde ("Requalifica UBS").

23. Observou-se um intervalo de pouco mais de dois meses entre a data de constituição da pessoa jurídica e a data de divulgação do edital da licitação que resultou na sua contratação (17/12/2012-28/2/2013), circunstância que indicaria, a princípio, que não possuía qualquer experiência na execução de obras públicas anteriormente à contratação em epígrafe.

24. No caso, verificou-se que o contrato foi rescindido em 28/6/2013, tendo sido faturado à contratada somente uma medição, referente ao período de 3/4 a 3/5/2013, no montante de R$ 19.994,98 (dezenove mil, novecentos e noventa e quatro reais e noventa e oito centavos), paga em 6/5/2013, na gestão de Abrãao Armoa Zacarias (CPF 027.431.831-87), correspondente ao período 2013-2016.

25. Constatou-se que o pagamento, apesar de autorizado pelo mandatário à época, foi realizado posteriormente à cassação do seu mandato, ocorrida em 29/4/2013. A obra, por sua vez, encontra-se paralisada (http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2013/04/bela-vista-e-caracol-devem-ter-novas-eleicoes-para-prefeito-afirma-tre-ms.html).

26. Pesquisas adicionais demonstraram que a pessoa jurídica em questão formalizou outras três contratações com o Município de Bela Vista:

Tabela 2 – Contratações da empresa Eudo Loureiro Pinheiro Neto EPP com o Município de Bela Vista

Processo	Licitação	Contrato	Objeto	Pagamentos	
				Data	Valor (R$)
10/2013	Dispensa	4/2013	Serviços de reparo e conservação em escolas	21/1/2013	35.089,38
				22/2/2013	35.509,16
				6/3/2013	43.295,21
				8/3/2013	31.849,99
26/2013	5/2013	35/2013		26/4/2013	35.425,25
				13/5/2013	31.269,49
				14/5/2013	130.249,40
35/2012	7/2012	48/2013	Pavimentação asfáltica	18/6/2013	39.292,04
				19/7/2013	15.000,00
				23/7/2013	48.895,30
TOTAL (R$)					445.875,22

Fonte: *Sistema de Controle de Contas Municipais - SICOM (Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul).*

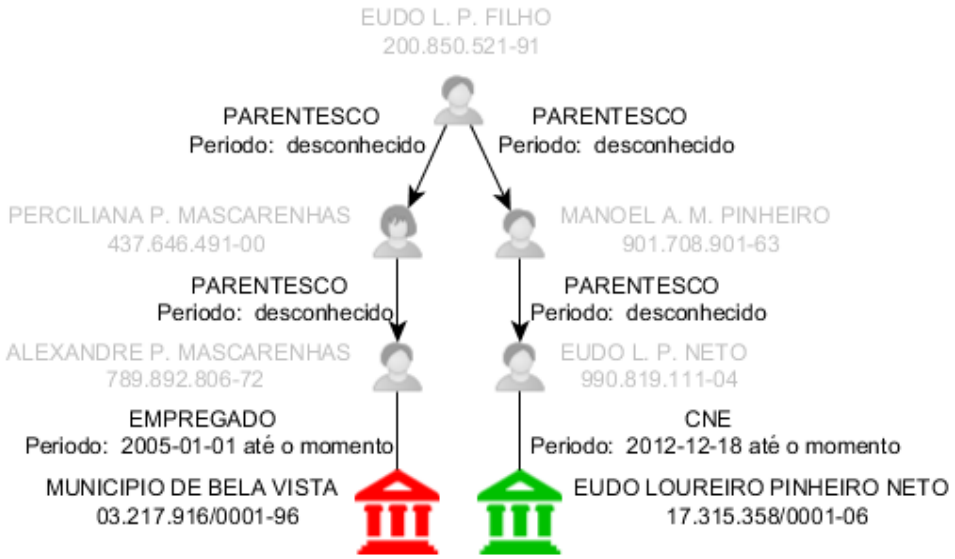
27. Observa-se que a primeira contratação da empresa se deu por intermédio de dispensa de licitação (Contrato 4/2013), tendo por objeto a execução de serviços de reparo e conservação em escolas municipais, sendo que o primeiro pagamento ocorreu em 21/1/2013, ou seja, pouco mais de um mês após a constituição da pessoa jurídica (17/12/2012), tendo os pagamentos se estendido até março/2013.

28. Posteriormente, a empresa formalizou nova contratação para a execução de serviços de idêntica natureza, dessa vez por intermédio de procedimento licitatório (Tomada de Preços 5/2013), originando o Contrato 35/2013, tendo sido identificados pagamentos nos meses de abril e maio/2013.

29. Por fim, nova contratação oriunda de licitação (Tomada de Preços 7/2012) deu origem ao Contrato 48/2013, o qual tinha por objeto serviços de pavimentação asfáltica em ruas do município, tendo sido identificados pagamentos em junho e julho/2013.

30. Além da incapacidade operacional da empresa, caracterizada pela ausência de empregados e de demonstração de aptidão para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis às licitadas, dada sua recente criação, verificou-se que a pessoa jurídica apresentava vínculos de natureza político-partidária e familiar com os administradores responsáveis pela gestão dos recursos públicos envolvidos nas contratações, conforme discriminado na imagem a seguir comentada:

Figura 5 - Vínculos Município de Bela Vista x Eudo Loureiro Pinheiro Neto EPP



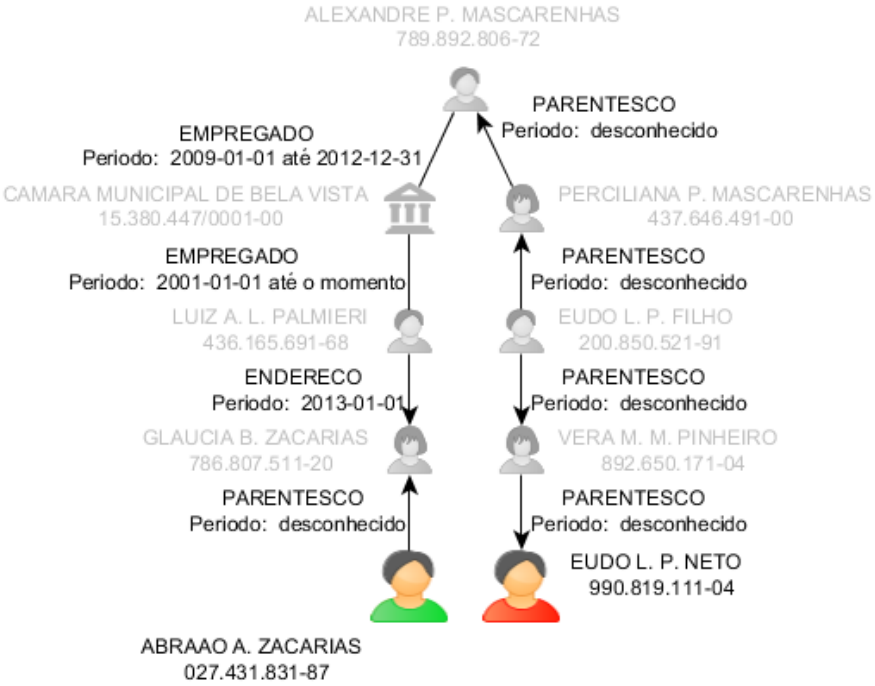
Fonte: *Elaboração própria, a partir de pesquisa em sistemas de busca de vínculos (evidências juntadas à Peça 162).*

31. No caso, identificou-se que o empresário Eudo Loureiro Pinheiro Neto é primo de Alexandre Pinheiro Mascarenhas (CPF 789.892.806-72), o qual possui vínculo efetivo com o Município de Bela Vista como engenheiro agrimensor desde 1/1/2005, tendo exercido mandato de Vereador no período de 2009 a 2012.

32. Corrobora ainda a existência de possível vinculação entre a empresa contratada e a administração municipal a circunstância de o empresário Eudo Loureiro Pinheiro Neto ser filiado ao mesmo grupo político de Abrãao Armoa Zacarias (PMDB), Prefeito à época da contratação da pessoa jurídica. Inclusive, constatou-se que o pai do empresário, Eudo Loureiro Pinheiro Filho (CPF 200.850.521-91), também é filiado ao mesmo grupo político.

33. Na mesma linha, busca de vínculos entre o Prefeito eleito de Bela Vista para o período 2013-2016, Abrãao Armoa Zacarias, e o empresário Eudo Loureiro Pinheiro Neto, trouxe à lume os fatos descritos a seguir, ilustrados na figura abaixo:

Figura 6 - Vínculos Abrãao Armoa Zacarias x Eudo Loureiro Pinheiro Neto



Fonte: *Elaboração própria, a partir de pesquisa em sistemas de busca de vínculos (evidências juntadas à Peça 162).*

34. Observa-se, pois, que Luiz Alexandre Loureiro Palmieri (CPF 436.165.691-68), possivelmente cônjuge/companheiro de Glaucia Bianchi Zacarias (CPF 786.807.511-20), posto residirem no mesmo endereço, filha do então Prefeito de Bela Vista, Abrãao Armoa Zacarias, exerceu o mandato de Vereador no município (2001/2012), em período concomitante a Alexandre Pinheiro Mascarenhas (2009/2012), o qual, conforme tratado anteriormente, é primo do empresário Eudo Loureiro Pinheiro Neto.

35. Outrossim, verificou-se que Luiz Alexandre Loureiro Palmieri foi eleito Vice-Prefeito para o período 2013-2016, juntamente com Abrãao Armoa Zacarias. Ademais, identifica-se eventual vínculo de parentesco entre Luiz Alexandre ***Loureiro*** *Palmieri e o empresário Eudo* ***Loureiro*** *Pinheiro Neto, tendo em vista que Marco Antônio* ***Loureiro*** *Palmieri (CPF 562.489.381-72), irmão de Luiz Alexandre, concorreu em eleições suplementares realizadas no Município de Bela Vista em 2013, formando chapa com Alexandre Pinheiro Mascarenhas, o qual, conforme tratado anteriormente, é primo do empresário Eudo Loureiro Pinheiro Neto (http://www.tre-ms.jus.br/imprensa/noticias-tre-ms/2013/Julho/nota-de-esclarecimento-bela-vista).*

36. Nesse diapasão, de forma a confirmar as vinculações ora identificadas, constatou-se, em pesquisas realizadas na internet, que o ex-Prefeito de Bela Vista, Abrãao Armoa Zacarias, e o empresário Eudo Loureiro Pinheiro Neto foram detidos em 5/8/2014, por ocasião da deflagração da Operação "Cartas Marcadas", de responsabilidade do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado – GAECO, do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, devido a suspeitas de fraudes em licitações (https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/gaeco-detem-ex-prefeito-vereador-e-apreende-rs-48-mil-durante-operacao).

37. Portanto, observa-se que de janeiro a julho/2013, empresa recém constituída, sem funcionários registrados e cujo titular integrava o mesmo grupo político e familiar da gestão municipal eleita para o período 2013-2016, faturou junto ao Município de Bela Vista montante equivalente a, praticamente, meio milhão de reais, já incluído o pagamento ocorrido em 6/5/2013, no montante de R$ 19.994,98 (dezenove mil, novecentos e noventa e quatro reais e noventa e oito centavos), referente à primeira medição da obra de construção de UBS no município, financiada por recursos federais transferidos no âmbito do Programa de Requalificação de UBS.

38. Embora o exemplo apresentado se trate de uma situação extrema, na qual se observa que a pessoa jurídica foi constituída com o propósito específico de desviar recursos públicos, o que se pretende ilustrar é o risco a que fica exposta a Administração ao deixar de exigir, em contratações de obras e serviços de engenharia, a comprovação da experiência anterior das licitantes, situação que pode dar ensejo, em não raras oportunidades, à contratação de empresas sem capacidade operacional para a execução dos objetos contratados ou até mesmo constituídas para finalidades ilícitas.

*39. Como **efeito** da contratação de empresas sem a demonstração de sua capacidade técnico-operacional constatou-se que nenhum dos empreendimentos contratados junto às pessoas jurídicas relacionadas na Tabela 1 deste relatório foi concluído até o momento, a despeito de se tratarem, em geral, de objetos de baixa complexidade técnica (pavimentação de ruas, construção de creches, quadras esportivas, postos de saúde etc.), muitos dos quais se valem de projetos elaborados pelos próprios órgãos concedentes para sua execução (v. Apêndice G).*

*40. No caso, identificou-se que os atrasos na conclusão e até mesmo a paralisação de parte dos empreendimentos contratados junto às referidas pessoas jurídicas pode vir a dar causa a prejuízo de **R$ 3.614.091,45** (três milhões, seiscentos e quatorze mil, noventa e um reais e quarenta e cinco centavos), montante equivalente aos pagamentos faturados, até o momento, às empresas em questão, de acordo com memória de cálculo constante do Apêndice G ao presente relatório, oriundo do desperdício dos recursos aplicados nos objetos, caso as obras não venham a ser concluídas.*

41. Paralelamente aos prejuízos financeiros decorrentes de tais situações, mas não menos importantes, destaca-se a ocorrência de prejuízos sociais de extremo impacto nas comunidades que deveriam ter sido beneficiadas com investimentos de inegável caráter social, já que escolas de ensino infantil (creches PROINFÂNCIA) deixaram de ser construídas, impactando negativamente no acesso à educação básica nos municípios, sem desconsiderar a situação de mães que deixam de se integrar ao mercado de trabalho devido à ausência de estabelecimentos escolares nos quais possam matricular seus filhos; postos de saúde que deveriam ter sido edificados ou reformados, assim como ruas que deveriam ter sido pavimentadas ou recuperadas não o foram etc. Enfim, os investimentos realizados, até o momento, não trouxeram qualquer benefício às comunidades que deles deveriam ter se beneficiado.

*42. Adotando-se como exemplo apenas as escolas de ensino infantil financiadas por recursos oriundos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA, contratadas pelos Municípios de Itaporã, Bela Vista e Ponta Porã junto às pessoas jurídicas discriminadas na Tabela 1 deste relatório (v. Apêndice G), identifica-se um prejuízo de **672** (seiscentos e setenta e duas) crianças que permanecem sem ter acesso a ações de educação pública infantil devido a não terem sido concluídas as obras, considerado, sob esse aspecto, que cada estabelecimento comporta até 224 (duzentos e vinte e quatro) crianças em dois turnos.*

*43. Como principal **causa** para a situação encontrada e os prejuízos dela decorrentes, tanto no aspecto financeiro como social, destaca-se a ausência de exigência de comprovação de capacitação técnico-operacional por ocasião das licitações destinadas à contratação dos empreendimentos.*

44. No caso, observou-se que as licitações que resultaram na contratação das pessoas jurídicas relacionadas na Tabela 1 deste relatório limitaram as exigências de qualificação técnica à demonstração da capacitação técnico-profissional das licitantes, ou seja, do profissional indicado como responsável técnico, relegando a segundo plano a verificação da capacitação técnico-operacional das empresas, ou seja, a aptidão técnica da própria pessoa jurídica, assim entendida como uma pluralidade de pessoas físicas que, mediante conjugação de esforços comuns, teria enfrentado e superado desafios similares no passado, gerando conhecimento para ser utilizado em atividades futuras, uma vez que aquele que já enfrentou e suplantou desafios de determinada natureza presume-se como qualificado para voltar a fazê-lo no futuro.

45. Nesse ponto, há de se estabelecer a necessária distinção entre capacitação técnico-operacional e capacitação técnico-profissional.

46. A primeira consiste em qualidade inerente às pessoas jurídicas que participam da licitação, as quais devem demonstrar que, como unidades jurídicas e econômicas, executaram serviços ou obras de características semelhantes ao objeto licitado; a segunda, por sua vez, trata-se da necessidade de demonstração de que a licitante possui em seu quadro permanente profissional detentor de acervo técnico no qual conste a responsabilidade pela execução de obra similar à pretendida pela Administração.

47. Com efeito, a Lei 8.666/93, ao exigir a comprovação de aptidão para execução do objeto licitado (art. 30, inc. II), cingiu a qualificação técnica em capacitação técnico-operacional e capacitação técnico-profissional. Ainda que os vetos presidenciais apostos ao referido diploma legal tenham dificultado, à primeira vista, a visualização desses conceitos, há muito a jurisprudência desta Corte e a doutrina já deixaram clara a delimitação entre qualificação técnico-operacional e qualificação técnico-profissional e a possibilidade de exigência de comprovação de ambos os requisitos em licitações que envolvam a contratação de obras e serviços de engenharia.

48. Datam de meados da década de 90 as primeiras decisões deste Tribunal que, a despeito dos vetos apostos ao art. 30, § 1°, inc. II, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/93, reconheceram expressamente a possibilidade de comprovação de ambos os aspectos da qualificação técnica (cf. Decisões 395/1995, 432/1996 e 217/1997, do Plenário), encontrando-se o atual entendimento do TCU a respeito da matéria sintetizado na Súmula 263 desta Corte de Contas:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

49. Ou seja, além de reconhecer a possibilidade de exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, admite-se, observados determinados critérios, que seja demandada a comprovação de execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços de características semelhantes às licitadas.

50. No caso, a demonstração da capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica vai além da comprovação da capacitação do profissional que a representa tecnicamente, visto que abrange também as instalações, o aparelhamento, metodologias de trabalho e processos internos de controle de qualidade, dentre outros aspectos, demonstrando que a circunstância de um determinado profissional ter executado serviço semelhante no passado não garante que a empresa a qual se encontre atualmente vinculado executá-lo-á de forma satisfatória.

51. E, tratando-se de contratações de obras e serviços de engenharia, não pode o administrador prescindir de verificar a experiência anterior das licitantes, em regra, sob ambas as vertentes, com vistas a assegurar a contratação de terceiro que detenha o conhecimento técnico necessário à garantia do cumprimento das obrigações assumidas. Nesse sentido é o magistério de Marçal Justen Filho:

Como regra, ambos os ângulos do conceito de "experiência anterior" são relevantes. Quando se trata de obras e serviços de engenharia, é muito comum a necessidade de comprovação de ambos os aspectos da experiência anterior. Ou seja, a Administração Pública somente disporá de um mínimo de segurança acerca da idoneidade do sujeito quando obtiver comprovação acerca desses dois ângulos da qualificação técnica. Não basta para a Administração dispor de informações de que uma certa empresa executou uma obra semelhante, no passado, se não existirem indicações de que esse licitante dispõe, em seus quadros permanentes, de um profissional experiente. Por outro lado, é insuficiente uma certa empresa dispor em seus quadros de profissionais experientes sem que ela própria tivesse no passado enfrentado o desafio de executar obra similar. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17ª edição. Ed. Revista dos Tribunais, p. 697).

52. Posição análoga à defendida pelo eminente jurista pode ser observada em decisões adotadas por este Tribunal:

40. Em diversas assentadas, este Tribunal reconheceu como válida a exigência de comprovação de ambos os ângulos da capacitação técnica, que deverá abranger tanto o aspecto operacional (demonstração de

possuir aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto do certame) como o profissional (deter, no quadro permanente, profissionais aptos a executar serviço de características semelhantes àquele pretendido pela Administração). Nesse sentido, vale destacar as Decisões nº 395/95-Plenário, 432/96-Plenário, 217/97-Plenário, 285/00-Plenário, 2.656/2007-Plenário, bem como o Acórdão nº 32/2003-1ª Câmara. (Acórdão 1.265/2009 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler)

10. (...) Foi defendido que a capacitação técnico-operacional da empresa não se confunde com a capacitação do profissional, uma vez que a primeira abrange também as instalações, o aparelhamento, as metodologias de trabalho e os processos internos de controle de qualidade, entre outros aspectos. A unidade instrutiva considerou que, nesse contexto, não há garantia de que o simples fato de a empresa contar com o profissional irá resultar na execução satisfatória do serviço, já que outros fatores são necessários para a adequada prestação. (Acórdão 2.208/2016 – Plenário. Relator: Aud. Augusto Sherman Cavalcanti)

53. Nessas condições, tendo em vista a necessidade de garantir contratações responsáveis com recursos públicos, que proporcionem razoável grau de certeza quanto ao atingimento dos seus objetivos, requisito que passa pela realização de avenças com empresas sólidas, entende-se que, em regra, deve ser exigida, em licitações destinadas à contratação de obras e serviços de engenharia, a demonstração da experiência anterior das licitantes sob ambas as vertentes.

54. Não obstante, há situações em que o cumprimento das futuras obrigações contratuais não demande, a depender da natureza do objeto licitado, a demonstração prévia da capacidade operacional ou profissional das licitantes. Mais uma vez, valendo-se dos ensinamentos de Marçal Justen Filho:

Isso se passa, por exemplo, quanto aos serviços comuns, que não demandam comprovação de qualificação técnica profissional. Há casos de serviços de engenharia (elaboração de um projeto básico, por exemplo) que podem ser satisfeitos sem o concurso de uma estrutura empresarial. Basta a qualificação técnica profissional para a satisfação da habilitação técnica. Em suma, dever-se-á examinar as circunstâncias de cada caso para identificar os requisitos de qualificação técnica a exigir. (Ob. citada, p. 697).

55. De fato, ainda que se entenda que, em regra, a contratação de obras e serviços de engenharia demande a comprovação da qualificação técnica sob ambos os aspectos, há situações específicas em que a prestação poderá ser satisfatoriamente atendida sem o concurso de uma estrutura empresarial ou, então, sem a necessidade de demonstração da qualificação do profissional indicado como responsável técnico, circunstância que, todavia, não invalida o raciocínio até aqui exposto e não prejudica que este Tribunal firme entendimento sobre a matéria, em caráter normativo e com efeito vinculante a suas unidades jurisdicionadas, inclusive aos demais entes federados, por ocasião da realização de licitações cujos objetos sejam financiados, total ou parcialmente, por recursos federais, nos termos do que disciplina a antiga, porém vigente, Súmula 222 desta Corte de Contas:

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

56. Por fim, um último aspecto que deve ser abordado referente à matéria se trata da possibilidade de dispensa de requisitos de habilitação, prevista no art. 32, § 1°, da Lei 8.666/93, em licitações realizadas sob a modalidade convite, destinadas à contratação de obras e serviços de engenharia.

57. Embora se reconheça que objetos desta natureza envolvam uma prestação de menor complexidade técnica, posto limitada a contratações não superiores a R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), que não demandem maiores questionamentos a respeito da idoneidade dos licitantes, a dispensa indiscriminada dos requisitos de qualificação técnica nessas situações pode acarretar consequências indesejadas à Administração.

58. Tome-se como exemplo o Convite 36/2013, levado a efeito pelo Município de Itaporã, o qual tinha por objeto a contratação de empresa para execução de obra de construção de uma academia de saúde (academia de ginástica) na localidade, orçada em R$ 121.343,59 (cento e vinte e um mil, trezentos e quarenta e três reais e cinquenta e nove centavos).

59. Observou-se que, no caso concreto, a Administração restringiu os requisitos de habilitação à demonstração da habilitação jurídica e à regularidade fiscal e trabalhista das licitantes, abstendo-se de impor qualquer exigência no que se refere à demonstração da qualificação técnica.

60. Concluído o processo licitatório, adjudicado à empresa L. B. Vilarim & Cia. Ltda. ME (CNPJ 14.798.259/0001-34), formalizou-se, em 4/11/2013, o Contrato 153/2013, no valor de R$ 121.028,17 (cento e vinte e um mil, vinte e oito reais e dezessete centavos), com vigência de 12 (doze) meses, prazo considerado suficiente para a conclusão do objeto contratado.

61. Todavia, observou-se que a vigência do contrato foi objeto de três termos aditivos, sendo o último formalizado em 3/11/2016, estendendo sua duração até 4/11/2017, ao passo que até 30/11/2016 haviam sido faturadas à referida pessoa jurídica cinco medições, importando em pagamentos de R$ 92.000,17 (noventa e dois mil reais e dezessete centavos), o que representa 76,54% do valor contratado, não tendo havido execução de novos serviços desde então.

62. De acordo com expediente datado de 4/4/2017, oriundo da atual gestão municipal, a obra se encontrava paralisada, aguardando exame do órgão concedente a respeito de laje executada em desconformidade com o projeto. Ou seja, empreendimento de baixíssima complexidade técnica, decorridos mais de quatro anos do início de sua execução, encontra-se paralisado, sem proporcionar qualquer benefício à comunidade local.

63. Embora outros fatores possam ter contribuído para a morosidade observada no ritmo de execução do empreendimento, o que se pretende ilustrar é que, mesmo que a modalidade convite pressuponha a contratação de objetos de menor complexidade técnica, a possibilidade de dispensa de requisitos de habilitação prevista no art. 32, § 1°, da Lei 8.666/93, não deve ser entendida como "carta branca" à contratação de pessoas jurídicas que não disponham de condições técnicas que proporcionem um mínimo de convicção de que os objetos contratados serão levados a bom termo.

64. Inclusive, nesse sentido, observou-se que a empresa em questão, no período correspondente à execução do ajuste (2013-2016), vinculou na RAIS entre cinco e seis empregados, quantitativo que, apesar de, à primeira vista, aparentar se mostrar proporcional à prestação contratada, por outro lado, pode se revelar insuficiente, a depender dos demais compromissos contratuais assumidos pela pessoa jurídica.

65. Com isso, não se pretende impor aos administradores e às comissões de licitação a realização de diligências que extrapolem as balizas impostas pela Lei 8.666/93, posto que, em regra, tais agentes não dispõem de acesso a sistemas informatizados que lhes permitam obter maiores informações a respeito das pessoas jurídicas com quem se pretende contratar, mas sim que pautem a definição dos requisitos de habilitação a serem demandados em cada certame em função das especificidades do objeto licitado, ressaltando-se, sob esse aspecto, que a contratação administrativa não é um fim em si próprio, mas tão somente um meio de satisfazer o interesse público.

66. Ademais, vale salientar que o art. 32, § 1°, da Lei 8.666/93, apenas faculta ao administrador a dispensa de requisitos de habilitação em licitações realizadas por intermédio de determinadas modalidades, entre elas, o convite, mas não o autoriza a ignorar a parte final do art. 37, inc. XXI, da CF/1988, o qual condiciona a Administração a formalizar contratações somente com particulares que demonstrem atender a exigências de qualificação técnica consideradas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, o que demanda, portanto, exame individualizado das circunstâncias de cada caso concreto.

67. Nessas condições, ainda que se reconheça que outras variáveis podem vir a influir no sucesso ou fracasso de contratações de obras e serviços de engenharia financiados por recursos federais transferidos aos demais entes federativos, tais como o atraso do repasse ou até mesmo o contingenciamento dos recursos por parte dos órgãos concedentes, entende-se que a medida aqui proposta, valendo-se da força normativa e da autoridade das decisões proferidas por esta Corte de Contas, contribuirá para mitigar os riscos de contratações que não atendam ao interesse público, proporcionando uma maior entrega de resultados à sociedade.

CONCLUSÃO

68. O impacto de obras públicas inacabadas se estende além do gasto realizado e da indisponibilidade dos empreendimentos para a sociedade, constituindo-se em verdadeira privação de usufruto de direitos e benefícios.

69. Validando essa máxima, identificou-se, por intermédio da presente fiscalização, além de prejuízos financeiros decorrentes do atraso e da paralisação de obras de inegável caráter social (construção de creches, postos de saúde etc.), prejuízos sociais oriundos da ausência de disponibilização dos empreendimentos às comunidades, as quais se viram privadas de usufruir dos benefícios que os investimentos lhes trariam.

70. Parcela desse resultado pode ser atribuído à ausência de previsão, nos instrumentos convocatórios das licitações destinadas à contratação das obras, de comprovação da capacitação técnico-operacional das empresas licitantes, resultando em contratações antieconômicas, posto firmadas com pessoas jurídicas sem a efetiva capacidade operacional para o cumprimento dos cronogramas contratuais e entrega dos empreendimentos à sociedade.

71. Para eliminar as causas das inconformidades detectadas e mitigar seus efeitos negativos, propõe-se que o TCU firme entendimento, em caráter normativo e com efeito vinculante a suas unidades jurisdicionadas, a respeito da aplicação de dispositivos da Lei 8.666/93, com o objetivo de uniformizar critérios para a contratação de obras e serviços de engenharia, de forma a propiciar à Administração a seleção de particulares que efetivamente detenham capacidade operacional compatível com os objetos licitados.

72. Além disso, são propostas medidas, nos demais processos que compõem a presente fiscalização, que visam promover a responsabilização de agentes públicos e particulares identificados como responsáveis por atos danosos ao erário, tendo por objetivo propiciar o ressarcimento dos valores desviados aos cofres públicos, além da respectiva aplicação das sanções cabíveis.

73. Estima-se que a implementação das medidas propostas no presente trabalho proporcione um benefício financeiro de R$ 4 milhões, proveniente do ressarcimento aos cofres públicos dos valores desviados das obras auditadas, além de criar condições para contratações responsáveis com recursos públicos, que propiciem razoável grau de certeza quanto ao atingimento dos seus objetivos, de forma a contribuir para uma maior entrega de resultados à sociedade, prevenindo futuros casos de contratação de pessoas jurídicas sem capacidade técnica compatível com o objeto licitado e a mitigação dos riscos de contratação de empresas constituídas para a prática de atos ilícitos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

74. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal a adoção das seguintes medidas:

74.1. firmar os entendimentos a seguir discriminados, nos termos do art. 16, inc. V, do RITCU, acerca da interpretação e aplicação do art. 30, inc. II, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, em licitações que envolvam a contratação de obras e serviços de engenharia:

74.1.1. em licitações destinadas à contratação de obras e serviços de engenharia, em regra, deve ser exigida, na fase de habilitação, comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com a licitada mediante demonstração da capacitação técnico-operacional e técnico-profissional das licitantes, admitida a dispensa, devidamente demonstrada e justificada nos autos do processo administrativo:

74.1.1.1. de capacitação técnico-profissional, na contratação de serviços de engenharia considerados comuns;

74.1.1.2. de capacitação técnico-operacional, na contratação de serviços de engenharia de natureza predominantemente intelectual, que não demandem, para o cumprimento das futuras obrigações contratuais, o concurso de estrutura empresarial;

74.1.2. a possibilidade de dispensa de requisitos de habilitação, prevista no art. 32, § 1°, da Lei 8.666/93, não autoriza o administrador a deixar de exigir, indiscriminadamente, em licitações destinadas à contratação de obras e serviços de engenharia realizadas mediante a modalidade convite, a demonstração da capacitação técnico-operacional e/ou técnico-profissional das licitantes,

sempre que tais requisitos se mostrarem indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, nos termos do art. 37, inc. XXI, da CF/1988, o que demanda exame individualizado das circunstâncias de cada caso concreto;

74.2. dar conhecimento dos entendimentos firmados às unidades jurisdicionadas deste Tribunal, os quais deverão ser observados, inclusive, pelos demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios), por ocasião da realização de licitações cujos objetos sejam financiados, total ou parcialmente, por recursos federais, nos termos do art. 71, inc. VI, da CF/1988, e da Súmula 222 desta Corte de Contas;

74.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex que, em conjunto com as Unidades Técnicas a ela vinculadas, operacionalize o cumprimento do disposto no subitem 74.2;

74.4. arquivar o processo, nos termos do art. 169, inc. II, do RITCU.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso Sul, tendo por objeto obras financiadas com recursos federais, repassados a municípios daquele Estado considerados "em situação de risco", de acordo com critérios estabelecidos em trabalho de produção de conhecimento anterior à fiscalização, cujos critérios e procedimentos foram devidamente transcritos no relatório.

Na fase de planejamento, a equipe de fiscalização identificou "indícios robustos" de esquema de desvio em empreendimentos financiados com recursos transferidos a municípios que integram os polos de Dourados e de Ponta Porã, utilizando, para tanto, a divisão do Estado de Mato Grosso do Sul em sete polos, definida pelo Conselho de Justiça Federal.

Com vistas à melhor condução dos trabalhos, a unidade técnica autuou os processos TC 011.619/208-0 e o TC 011.620/2018-8 que tratam, respectivamente, dos achados relativos aos polos de Dourados e Ponta Porã, que também estão sendo submetidos à deliberação deste Colegiado na presente Sessão.

Foram constituídos outros dois apartados (TC 004.258/2018-5 e TC 005.346/2018-5), destinados ao tratamento de representações da equipe de auditoria acerca de irregularidades que demandavam providências imediatas desta Corte de Contas, relativos à execução de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, ao Município de Itaporã/MS, e pelo Ministério das Cidades, ao município de Paranhos/MS. Em ambos, foram expedidas medidas cautelares suspendendo a execução dos respectivos contratos, ante os indícios de que teriam sido firmados com "empresas de fachada".

Nos presentes autos, além da consolidação das informações levantados no decorrer do trabalho de fiscalização, a equipe de auditoria relatou situação, de caráter geral, encontrada em municípios integrantes dos dois polos auditados.

Segundo os auditores, em 21 das 34 licitações auditadas, realizadas nos exercícios de 2008 e 2017, destinadas à execução de empreendimentos financiados com recursos federais, deixou de ser exigida das licitantes, como condição para habilitação, documentação comprobatória de capacitação técnico-operacional, o que, no entender da equipe, teria ensejado a contratação de empresas que não possuíam condições necessárias à execução dos serviços licitados.

A Secex/MS demonstra que 14 desses 21 certames resultaram em contratações com 8 empresas distintas, para execução de obras, totalizando R$ 8.080.047,20, deixando assente que tais empresas não detinham aparente capacidade operacional para cumprimento das obrigações assumidas, tendo em vista que, nas respectivas Relações Anuais de Informações Sociais-RAIS, é possível identificar a insuficiência e, em alguns casos, a total ausência de empregados a elas vinculados.

Foram apontados, também, indícios de que "parte" dessas empresas seriam "empresas de fachada", criadas com a finalidade específica de facilitar o desvio de recursos públicos, com aparentes

vínculos de natureza política e familiar com os administradores dos munícipios contratantes, conforme detalhadamente descrito no Relatório.

Os 14 contratos acima mencionados, cujas execuções foram consideradas de baixa complexidade, estão com as respectivas obras atrasadas ou paralisadas, tendo a unidade técnica atribuído tal situação ao fato de, como mencionado anteriormente, não ter sido exigido das contratadas, na fase de licitação, a prévia comprovação de experiência, dando azo à adjudicação das obras a empresas que não conseguiram honrar os compromissos assumidos.

Segundo a equipe de auditoria, a dispensa de comprovação de qualificação técnica se deu com base no art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993, que assim dispõe:

§ 1º A documentação de tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

Essas ocorrências, nos termos do relatório de fiscalização, indicam sérios riscos de prejuízos ao Erário, relativos aos valores aplicados nesses empreendimentos, estimados em R$ 3,6 milhões, bem como prejuízos de ordem social, em virtude de não terem serventia para a população.

Diante dessas conclusões, a Secex/MS propôs que este Tribunal firme entendimentos relacionados à interpretação do art. 30, inciso II, § 1º, inciso I, e art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993, exclusivamente para as licitações destinadas à contratação de obras e serviços de engenharia, para deixar assente que:

a) em regra, deve ser exigida a demonstração de capacitação técnico-operacional e técnico-profissional das licitantes, admitida a dispensa da:

a.1) capacitação técnico-profissional, nas contratações de serviços de engenharia considerados comuns;

a.2) capacitação técnico-operacional, nas contratações de serviços de engenharia de cunho predominantemente intelectual, que não demandem o concurso de estrutura empresarial;

b) a possibilidade de dispensa de requisitos de habilitação de que trata o art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993, não afasta o dever de o gestor exigir a demonstração da capacitação técnico-operacional e/ou técnico-profissional das licitantes, sempre que tais requisitos se mostrarem indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

II

Analisando as informações consignadas no relatório de auditoria, verifica-se que o abandono das obras tratadas no relatório de auditoria e o consequente desperdício dos recursos públicos nelas aplicados não podem ser atribuídas, exclusivamente, à interpretação equivocada das regras de habilitação previstas na Lei de Licitações, a ponto de justificar que, apenas com as informações constantes deste processo, o Tribunal firme os entendimentos propostos pela equipe de auditoria.

O primeiro dos dois casos descritos no relatório, trata da contratação da empresa individual Eudo Loureiro Pinheiro pelo Município de Bela Vista/MS, para construção de Unidade Básica de Saúde (UBS), no âmbito do Programa de Requalificação de Unidades Básicas, no valor de R$ 228.212,44.

A equipe de auditoria trouxe à colação indícios de que a aludida empresa teria sido criada, em 17/12/2012, com "a finalidade específica de servir como instrumento a desvio de recursos públicos gerenciados pelo Município de Bela Vista", bem como indícios de que as irregularidades identificadas na contratação teriam ocorrido com a conivência de servidores e agentes políticos do Município.

Nesse sentido, além de demonstrar a ligação política e familiar do empresário individual com o ex-prefeito Abrãao Armoa Zacarias, a Secex/MS informa que ambos foram detidos <u>por suspeita de fraude em licitações</u>, no âmbito da operação denominada "Cartas Marcadas", sob a responsabilidade do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul.

Informa, ainda, que no exercício de 2013, a empresa recebeu, entre janeiro e julho de 2013, pagamentos que totalizam R$ 465.870,20, referentes ao contrato acima mencionado e a outros três contratos firmados com o município de Bela Vista/MS.

Segundo o relatório de auditoria, dois desses contratos decorreram de tomadas de preços, o que, a meu ver, infirma o entendimento de que a paralisação de uma das obras a cargo da empresa Eudo

Loureiro Pinheiro estaria vinculada à utilização da modalidade licitatória convite e à dispensa da comprovação de sua qualificação operacional.

O segundo caso descrito no relatório de auditoria diz respeito a contrato firmado pelo Município de Itaporã/MS, em 4/11/2013, com a empresa L. B. Vilarinm & Cia. Ltda., com vigência de 12 meses, destinado à construção de uma academia de ginástica, orçada em R$ 121.028,17, considerada de "baixíssima complexidade" pelos técnicos deste Tribunal.

No convite que deu origem à contratação, nos termos do relatório, também não teriam sido feitas exigências acerca da qualificação técnica das empresas interessadas, em consonância com art. 32. § 1º, da Lei 8.666/1993.

Os técnicos do Tribunal identificaram que o prazo para execução da obra foi prorrogado por mais três anos, até 4/11/2017, bem assim que, até 30/11/2016, foram realizadas despesas correspondentes a aproximadamente 76% dos valores contratados.

Segundo a atual gestão do município, a obra encontra-se "aguardando exame do órgão concedente a respeito de laje executada em desconformidade com o projeto".

Verifica-se, portanto, que as paralisações das obras descritas pela equipe de auditoria não estão intimamente relacionadas às deficiências identificadas nos requisitos de habilitação estabelecidos nos respectivos procedimentos licitatórios.

Devem-se, sobretudo, à fraude orquestrada em conluio com agentes públicos, como supostamente ocorreu no Município de Bela Vista/MS, ou à desídia da administração do Município de Itaporã/MS, ao abster-se de realizar a supervisão e o acompanhamento que estavam a seu cargo e de adotar as medidas saneadores cabíveis, no sentido de que a empresa contratada atendesse aos prazos e à qualidade dos serviços avençados, sob pena de rescisão unilateral do contrato e demais consequências previstas na Lei de Licitações.

Nesse sentido, importante rememorar que a jurisprudência deste Colegiado, a exemplo dos Acórdãos 1.706/2007, 607/2008, 378/2008, 2.208/2016, com o apoio da doutrina, de acordo com a interpretação dada ao disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, reputa necessário que os administradores, nas contratações de obras e serviços de engenharia, verifiquem tanto a qualificação técnica operacional quanto a qualificação técnica profissional das empresas interessadas.

Alterar esse posicionamento, nos termos propostos nestes autos, para abrandar, de forma geral, tais exigências nas contratações de obras e serviços comuns de engenharia e nas contratações de serviços de engenharia de cunho intelectual, dependeria, a meu ver, da análise das demais questões que envolvem esses tipos de contratos, o que não foi suficientemente tratado nesta auditoria.

De igual modo, considero despiciendo que este Tribunal expeça orientações a todas as unidades jurisdicionadas, no sentido de que a dispensa de trata o art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993, não afasta o dever de o gestor exigir, nos convites destinados à contratação de obras e serviços de engenharia, a demonstração da capacitação técnico-operacional e/ou técnico-profissional das licitantes, sempre que tais requisitos se mostrarem indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Trata-se, a meu ver, de orientação acerca da aplicação do dispositivo legal, mediante definição de condição que extrapola a letra da própria lei.

Entendo que o simples fato de a Lei 8.666/1993 admitir, nas licitações mediante convite, a dispensa das exigências de habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira, prevista nos artigos 28 a 31 da referida Lei, não obsta que o administrador público cumpra com seu dever de garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e adote todas as medidas legais para que os contratados cumpram com suas obrigações.

Sendo assim, cabe ao gestor, nos casos em que, com fulcro no art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993, opte por não exigir a comprovação da qualificação técnica ou algum dos demais documentos de habilitação, adotar as medidas que julgue necessárias a garantir que tal decisão não seja causa de inobservância dos princípios, vedações e obrigações previstos na Lei de Licitações e nos demais normativos que regem a administração pública, sob pena de responsabilidade.

Com essas considerações, com as vênias dos pareceres, deixo de acolher a proposta de que este Colegiado firme os entendimentos acima relacionados e, tendo em vista que não foram indicadas outras providências a serem adotadas neste processo, determino o seu arquivamento, com fulcro no art. 169 do Regimento Interno do TCU.

Voto, pois, no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2748/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.953/2017-8.
1.1. Apenso: 010.953/2018-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Prefeituras Municipais do Estado do Mato Grosso do Sul (77 Municípios).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (SECEX-MS).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da consolidação da auditoria nas obras financiadas com recursos federais, repassados a municípios do Estado de Mato Grosso do Sul considerados como “em situação de risco”

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU. em:

9.1. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2748-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 043.927/2012-2
Natureza: Recurso de Reconsideração (em processo de Prestação de Contas)
Órgão: Fundo Constitucional do Distrito Federal
Responsáveis: Marcelo Piancastelli de Siqueira (125.350.606-04); Paulo Santos de Carvalho (244.666.971-91); Valdir Moysés Simão (021.728.738-70)

Interessados: Superior Tribunal Militar, Procuradoria-Geral da República, Advocacia-Geral da União, Liderança do Partido Socialista Brasileiro na Câmara dos Deputados, Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva, Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, Ministério do Esporte, Autoridade de Governança do Legado Olímpico, Distrito Federal e Guilherme Augusto Bitencourt Maciel, Deputado Laerte Bessa, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Representação legal: Carlos Alberto Teodoro Ribeiro da Silva (24.619/OAB-DF), representando Guilherme Augusto Bitencourt Maciel.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA RETORNO DOS AGENTES DAS FORÇAS DE SEGURANÇA CEDIDOS A OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 13.690/2018. PROVIMENTO PARCIAL. ESCLARECIMENTO QUANTO AOS EFEITOS DA DELIBERAÇÃO ATACADA.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.774/2017-Plenário, integrado pelo Acórdão 881/2018-Plenário, prolatado no processo de prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), exercício de 2011.

2. Essas duas deliberações, e ainda aquela referente ao julgamento original das contas dos responsáveis (Acórdão 1.047/2014-1ª Câmara), apresentam os seguintes teores, no que aqui interessa:

Acórdão 1.047/2014-1ª Câmara

"*(...) julgar as contas dos responsáveis Srs. Paulo Santos de Carvalho, Mailine Alvarenga, Onofre José Morais, Marcelo Piancastelli de Siqueira e Valdir Moyses Simão regulares com ressalva, dando-lhes quitação, sem prejuízo de fazer as determinações sugeridas, e (...) julgar as contas dos demais responsáveis regulares, dando-lhes quitação plena, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:*

.....

1.7. determinar ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal que informe, no próximo Relatório de Gestão, as medidas adotadas e os resultados alcançados para resolver a situação dos servidores cedidos a outros órgãos e entidades públicos, inclusive ao Governo do Distrito Federal, sem o ressarcimento da remuneração respectiva aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal, tais como a inscrição dos cessionários no Cadastro Informativo de Crédito não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e a suspensão do pagamento da remuneração dos servidores policiais civis cedidos, e já notificados, sem que haja o reembolso mensal da remuneração pelo órgão cessionário;

.....

1.9. determinar ao Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal (CBMDF) e à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) que informem, no próximo Relatório de Gestão, se há servidores cedidos sem o ressarcimento, por parte do cessionário, da remuneração correspondente aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal, bem como as medidas adotadas e os resultados alcançados para solucionar a questão, se for o caso".

Acórdão 1.774/2017-Plenário

"*9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no que se refere aos servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes:*

9.1.1. no prazo de quinze dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que não guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.1.2. no prazo de trinta dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.2. informar à Polícia Civil do Distrito Federal que a determinação supra também abrange os agentes policiais de custódia lotados e/ou em exercício em órgãos não integrantes da estrutura orgânica da corporação;

9.3. facultar ao Distrito Federal, no prazo de trinta dias, demonstrar cabalmente a este Tribunal quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não podem ser desempenhadas sem a cessão dos servidores em questão;

9.4. informar ao Distrito Federal que o retorno do servidor, nos termos do item anterior, não implica cessação das atividades policiais exercidas, na hipótese de elas serem consideradas necessárias pelo governo daquele ente distrital e puderem ser executadas sem a cessão;

9.5. determinar a autuação de processo para apurar, no prazo de 180 dias, os valores a serem ressarcidos pelos cessionários ao FCDF, bem como as razões pelas quais tais ressarcimentos não foram realizados, promovendo-se, se for o caso, a devida responsabilização pela mora;

9.6. determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que autue processo de representação para avaliar o impacto do art. 21 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Decreto 88.777/1983) sobre os cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal".

Acórdão 881/2018-Plenário

"*9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher parcialmente os presentes embargos de declaração, integrando a decisão recorrida com os fundamentos apresentados no voto que acompanha este acórdão;*

9.2. afastar a necessidade de ressarcimento imediato, aos cofres do FCDF, das remunerações já pagas e daquelas que permanecerem sendo pagas aos Agentes Policiais de Custódia enquanto o Distrito Federal estiver executando a sentença proferida nos autos da ação civil pública 2015.01.1.089140-8, sem prejuízo de que esses valores sejam levantados no âmbito do processo autuado por força do item 9.5 do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, para fins de ressarcimento futuro".

3. Instruindo o feito, o auditor-informante da Secretaria de Recursos, acompanhado pelo diretor técnico, assim se manifestou (peça 243):

"***ADMISSIBILIDADE***

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 217-224), ratificados pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 228, que concluiu pelo conhecimento dos recursos interpostos pelo Superior Tribunal Militar, pela Procuradoria-Geral da República, pela Advocacia-Geral da União, pelo Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro, por Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva, Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, pelo Ministério do Esporte e Autoridade de Governança do Legado Olímpico, Distrito Federal e por Guilherme Augusto Bitencourt Maciel, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.774/2017, esclarecido pelo Acórdão 881/2018, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie. (...)

3.1. Ratifica-se, ainda, o exame preliminar de admissibilidade (peça 234-235), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 239, que concluiu pelo não conhecimento do recurso de reconsideração interposto pelo Superior Tribunal de Justiça, por inexistência de legitimidade e interesse recursal, recebendo-se o documento apenas como mera petição, de modo a negar-lhe seguimento. Logo, não se adentrará ao mérito do pedido, nesta assentada.

3.2. De outro lado, não se identificou, nos autos, exame preliminar pelo Serviço de Admissibilidade de Recursos desta Secretaria acerca dos expedientes apresentados pelo Deputado Federal Laerte Bessa (peça 119), pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (peças 134 e 148-153) e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (peças 180-182).

3.3. Todavia, verifica-se que tais peças podem ser recebidas como recursos de reconsideração, tendo em vista estarem preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, nos mesmos termos das peças acolhidas acima, razão pela qual os argumentos dessas partes serão, também, analisados nesta assentada.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos dos recursos as seguintes questões: a) se é regular a cessão de integrantes das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para órgãos e entidades dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; b) se os casos especificados nos recursos podem ser considerados exceções ao acórdão recorrido; c) se há obrigação de ressarcimento ao FCDF pelos cessionários das remunerações pagas aos agentes cedidos; e d) se esta Corte poderia atuar nessa conjuntura (peças 92, 95, 124, 127, 102, 146, 172, 104, 122, 111, 147, 119, 134, 148-153, 171, 208, 210).

.....

5.1. [A propósito, os recorrentes respondem afirmativamente as duas primeiras questões e negativamente as duas últimas, tendo em vista os seguintes principais argumentos:]

.....

d) A cessão de servidores públicos está prevista em vários dispositivos legais, como os incisos I e II e § 1° do artigo 93 da Lei 8.112/1990; bem como o artigo 6° do Decreto n. 37.215/2016, o que demonstra ser possível o exercício dos militares distritais em outros órgãos. Cite-se, também, a Lei 9.007/1995, cujo teor versa sobre a requisição de servidores para a Presidência da República, e dos artigos 77, § 1°, I, da Lei 7.289/1984; e 78, § 1°, I, da Lei 7.479/1986, Estatutos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, respectivamente, que versam sobre a agregação dos policiais e bombeiros do Distrito Federal, em caso de nomeação para cargo não previsto nos quadros da organização militar que integram (peças 92, p. 3; e 102, p. 22-23);

e) Uma vez cedidos em conformidade com as normas específicas regulamentadoras do ato, sem que exista constatação ou questionamento dos órgãos interessados acerca de déficit de pessoal decorrente do empréstimo do servidor, não há que se falar em irregularidades (peça 92, p. 3);

.....

g) É descabido rejeitar a cessão de militares distritais para outros órgãos ou instituições da Administração Pública Federal quando realizada para exercício de função policial. De fato, os recursos do FCDF não se direcionam apenas ao pagamento dos salários desses agentes, mas ao custeio de todos os gastos associados à manutenção da segurança pública do DF, inclusive aqueles incorridos pelas repartições federais nele instaladas (peça 92, p. 4);

h-i) [Também é equivocada a ideia de que a Portaria Normativa 1/2016, do MPDG, ao isentar de reembolso as cessões de pessoal para órgãos e entidades federais, teria afrontado norma legal ou dispositivo constitucional. Na realidade, a Portaria apenas replica o quanto determinado no Decreto 4.050/2001, regulamentador do artigo 93 da Lei 8.112/1990, que prevê, no parágrafo único do artigo 6°, exceção ao ônus da cessão ou requisição ao cessionário, no caso do Distrito Federal, em relação aos servidores custeados pela União];

j) Se o Fundo Constitucional foi criado pela União, com recursos do Tesouro Nacional, é legítimo que a cessão a órgão da União de servidor do GDF que receba verbas salariais com pecúnia advinda de tal Fundo não gere ressarcimento, sobretudo quando o servidor foi cedido para

desempenho de função estritamente ligada à segurança pública e em órgão situado no ente distrital, não havendo desvio de finalidade (peça 92, p. 4);

k) Está correto o posicionamento da Procuradoria do Distrito Federal ao afirmar que qualquer atividade desempenhada pelo Policial ou Bombeiro Militar relacionada de alguma forma à segurança pública no âmbito do Distrito Federal deve ser custeada com recursos do FCDF, melhor interpretação do texto constitucional (peça 92, p. 4);

l) Nem sempre a cessão é realizada para o exercício de função ligada diretamente à segurança pública. Conforme o § 3° do artigo 6° do Decreto Federal 37.215/2016, acrescentado pelo Decreto 37.393/2016, há a possibilidade de cessões de militares do Distrito Federal para a realização de segurança pessoal e para o assessoramento direto de algumas autoridades, a exemplo do Presidente da República e do Governador do Distrito Federal (peça 92, p. 4-6);

m) Como exposto no item 27 do relatório do acórdão recorrido, em atenção ao princípio federativo e à autonomia de cada ente, o GDF pode dispor livremente sobre a cessão de seu pessoal. Nessas situações permitidas pelo ente distrital, nas quais não há prejuízo para o serviço, o qual não se relaciona à segurança propriamente dita, é que se deve exigir o ressarcimento ao FCDF, conforme o artigo 8° do Decreto Federal 37.215/2016. Nesse dispositivo, consta como deve ser feita a devolução, cabendo ao cedente apresentar mensalmente ao cessionário o valor a ser reembolsado, não havendo que se falar em atraso ou em cobrança no caso de omissão do órgão que cedeu o servidor (peça 92, p. 5);

n) O posicionamento defendido pelo Tribunal inviabiliza qualquer cessão de servidor remunerado pelo fundo e amarra o Administrador Público, de modo a retirar-lhe competência para decidir sobre assuntos relacionados à segurança pública do Distrito Federal. A Corte considera todo empréstimo de servidor público, mesmo com ressarcimento, inadequado (peça 92, p. 5);

.....

q) Cabe ao GDF analisar cada caso individualmente quanto à indispensabilidade da cessão. O Tribunal retirou do ente distrital a possibilidade de manter, até mesmo, os servidores cedidos que se encontram exercendo funções de segurança pública e cuja instituição cessionária se encontrasse ressarcindo o FCDF, conforme determinado no item 9.1.2 do acórdão recorrido (peça 92, p. 6);

.....

u) O Decreto 88.777/1983, que aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, dispõe, em seus artigos 20, número 1, e 21, que são considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar ou de bombeiro-militar, dentre outros, os militares dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios colocados à disposição do Governo Federal para exercerem cargo ou função em órgãos elencados na norma, a exemplo da Presidência da República, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público da União. Logo, não há desvirtuamento dos recursos destinados ao FCDF (peças 92, p. 6-7, 95, p. 7, e 102, p. 22-23);

v) Os servidores cedidos ao STM estão enquadrados no Decreto, ao exercerem função de Agente de Segurança, na Secretaria de Segurança Institucional, hoje Coordenadoria, em atividades administrativas ou de assessoramento, todas relacionadas a ações de segurança pública (peças 92, p. 6-7; 95, p. 7; e 102, p. 22-23);

w) A Coordenadoria é subordinada à Presidência do Tribunal e se destina a executar atividades de segurança orgânica da JMU, segurança de autoridades, de servidores, de pessoas que demandem o Tribunal e do patrimônio, além de ações necessárias à segurança dos Ministros e magistrados da JMU (peça 92, p. 7);

x) O desempenho de atribuições inerentes ao cargo de policial militar não depende da alocação e da permanência desses profissionais nos quadros de organizações públicas, sob a direção delas, como colocado pelo próprio TCU (peças 92, p. 7, 95, p. 7);

y) O Distrito Federal é unidade federativa autônoma detentora de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Esse ente tem autonomia parcialmente tutelada pela União, por não existir nele polícia civil, militar e corpo de bombeiros militar, instituições subordinadas ao Governador do Distrito Federal (Constituição, artigo 144, § 6°), mas organizadas e mantidas pela União (Constituição, artigo 21, inciso XIV). O § 4° do artigo 32 da Constituição Federal prevê que Lei Federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar (peças 92, p. 7-8, 95, p. 5-6, e 111, p. 5);

z) O regime jurídico da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal é misto, cabendo o comando superior ao Governo do Distrito Federal e a organização e manutenção à União, conforme já decidido pelo STF (peça 92, p. 7);

.....

aj) A determinação constitucional sobre a existência de fundo próprio para reparar o Distrito Federal com recursos oriundos do Tesouro Nacional decorre do ônus orçamentário suportado pelo ente distrital, em razão de manter aparato institucional relativo às atividades de segurança pública, saúde e educação, ao abrigar a Capital Federal (peça 95, p. 6);

ak) Com vistas a atender a Constituição Federal, a Lei 10.633/2002 foi editada, instituindo, no ***caput*** *do artigo 1°, o FCDF, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços de saúde e educação. De acordo com o § 1° do artigo citado, as dotações do Fundo para manutenção da segurança pública e a assistência financeira para execução de serviços públicos deverão ser discriminadas por atividades específicas. Nesse contexto normativo, o TCU limitou a finalidade do Fundo Constitucional ao custeio direto e imediato das corporações PMDF, PCDF e CBMDF, sem alcançar o amplo conceito de segurança pública, que impõe a compreensão de que essa atividade pode ser desempenhada dentro e fora dos órgãos mencionados, como relatado no próprio acórdão recorrido (peças 95, p. 6, 111, p. 6);*

al) Não se mostra razoável apontar a ocorrência de desvio de função ou finalidade em razão apenas da alocação do profissional de segurança, pois não se pode admitir o entendimento de que um policial militar só possa desempenhar a atividade de segurança pública dentro da corporação que integre (peças 95, p. 7, 111, p. 6);

am) O artigo 21, inciso VI, do Decreto 88.777/1993 traz expressamente como hipótese de exercício de função de natureza policial aquela desempenhada no Ministério Público da União, como já destacado (peça 95, p. 7);

.....

at) A segurança de dignitários é desenvolvida pelos policiais em atuação no MPU, constituindo atividade tipicamente policial não adstrita aos limites das corporações, atuação diretamente atrelada à segurança pública e albergada pela Lei 7.289/1984 e pelo Decreto 88.777/1993. Envolve o desempenho de atividades específicas, como missões especiais, notadamente na área de inteligência e estratégia. Admite-se que possa existir cessões em que os policiais exercem segurança corporativa ou de cunho meramente administrativo, devendo-se analisar cada caso (peça 95, p. 11);

.....

ay) Impossível considerar que esses profissionais, mesmo fora das respectivas corporações, não estão desempenhando típica atividade de segurança pública. Logo, o TCU adotou interpretação extremamente restritiva do conceito de 'Segurança Pública' (peça 95, p. 13);

az) Estando os policiais militares cedidos ao MP no exercício da função policial e no interesse policial, não há que se falar em desvirtuamento dos recursos destinados ao FCDF, voltados, dentre outras questões, à manutenção dos serviços de segurança pública do Distrito Federal. Deve-se

considerar que os recursos do FCDF são, assim como os do MPF, provenientes do Tesouro Nacional (peça 95, p. 13-14);

ba) A atuação do Governo do Distrito Federal e do Ministério Público da União, no âmbito da discricionariedade que possuem para gestão dos respectivos quadros de pessoal, ocorreu em consonância com as normas, podendo-se afastar a necessidade de ressarcimento ao cedente em casos como esses, nos quais as cessões ocorreram entre órgãos e entidades que recebem recursos financeiros da União para custeio total ou parcial da folha de pagamento (peça 95, p. 14);

.....

bc) O Decreto 4.050/2001 determinava, em seu artigo 6°, parágrafo único, não ser necessário o ressarcimento quando o cedente fosse empresa pública ou sociedade de economia mista que receba recursos financeiros do Tesouro Nacional, ressalva decorrente do distinto regime jurídico que essas entidades possuem. Esse dispositivo foi revogado recentemente pelo Decreto 9.144, de 22/8/2014, com dispositivos acerca do reembolso das parcelas despendidas pelo cedente com o agente público cedido, conforme os artigos 6°, 7° e 8°, transcritos no recurso da Procuradoria-Geral da República. No novo normativo, manteve-se a vedação para restituição nas cessões que envolvam órgãos da União, suas autarquias, fundações e empresas estatais que dependam de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de despesa de pessoal ou para o custeio em geral. Essa estrutura normativa continua a legitimar as cessões firmadas entre o GDF e o MPU, demonstrando-se a desnecessidade de ressarcimento pelo cessionário (peça 95, p. 15-16);

bd) O próprio TCU, no Acórdão 4.586/2015 – Primeira Câmara, decidiu pela não necessidade de ressarcimento, com base no referido decreto, mesmo argumentando no acórdão recorrido se tratar de exceção decorrente da Lei específica n. 13.020/2014, artigo 2°, § 3°, de caráter temporário (peça 95, p. 16);

.....

bf) Tendo sido o FCDF idealizado para custear despesas do Distrito Federal na preservação da Segurança Pública, a desnecessidade de ressarcimento decorre, também, do entendimento de que os valores destinados à finalidade do Fundo não se limitam ao custeio direto e imediato das corporações, mas sim ao serviço de segurança. Logo, não houve afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou à Lei 4.320/1964, pois não houve desvio de finalidade dos serviços arcados pelo FCDF. Não houve afronta, também, ao Decreto 93.872/1986, em seu artigo 77, haja vista que as cessões em análise não desvirtuam a vinculação dos recursos do fundo à realização de seus objetivos ou serviços determinados (peça 95, p. 16);

.....

bm) Diante da impossibilidade de esta Corte se imiscuir no âmbito da discricionariedade administrativa de órgãos autônomos, não poderia determinar o retorno dos policiais civis e militares em exercício de segurança pública fora das respectivas corporações, na forma do julgado recorrido. O cumprimento da deliberação poderia colocar em iminente perigo a vida de vários membros do Ministério Público Federal, no interior do país (peça 95, p. 20-22);

bn) O conceito de segurança abarca não apenas a segurança pública garantida pelas funções repressivas e investigativas desempenhadas pelas carreiras policiais, com o objetivo de garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Esse tema envolve segurança das informações sensíveis e estratégicas do Estado, a segurança territorial nacional, a garantia da soberania, do regime representativo e democrático da Federação, do Estado de Direito e da integridade dos chefes dos Poderes da União. Nesse sentido, basta observar o preâmbulo e os artigos 5°, inciso XXXIII, 6°, 37, ***caput*** *e § 3°, inciso II, e 85, § 1°, da Constituição Federal, bem como os artigos 1° da Lei 7.170/1983, 4°, inciso III, 23 e 25 da Lei 12.527/2011 (peças 102, p. 7-9; 172, p. 2);*

bo) Na Presidência da República, o conceito de segurança abrange setores da gestão interna que atuam para minimizar os riscos relacionados ao controle e à segurança das autoridades e das informações, o que pressupõe planejamento, informação, inteligência, intercâmbio e tratamento estratégico de informes. Logo, a atuação de policiais e bombeiros militares na Presidência da República contribui, de alguma forma, com aspectos relacionados à segurança naquele local, sendo que a determinação da Corte de retorno praticamente imediato dos servidores distritais cedidos ao órgão trará dano às atividades desempenhadas na cúpula do Governo Federal (peças 102, p. 9, 172, p. 2);

.....

bw) Mostra-se necessário preservar, em caráter excepcional, as atividades de segurança desempenhadas no âmbito da Presidência da República, com o uso de pessoal cedido pelo Distrito Federal, cabendo o enquadramento desses servidores no item 9.3 do julgado recorrido (peça 102, p. 14);

.....

bz) Como já destacado, as Leis 7.289/1984 e 7.479/1986, alteradas pela Lei 12.086/2009, que tratam dos Estatutos da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, em seus artigos 77 e 78, além do multicitado artigo 21, I, do Decreto 88.777/1983, permitem a cessão de servidores militares dessas organizações a outros órgãos, considerando-os como em serviço ativo, de modo a se manterem integrados às carreiras (peça 102, p. 16-17);

.....

cf) O problema da segurança pública não diz respeito ao efetivo nas ruas, pois, se há dinheiro para custear as remunerações dos efetivos da educação e da saúde é porque o efetivo está suficiente para a configuração atual, segundo entendimento do GDF (peça 102, p. 18-19);

cg) Os fatores pelos quais se atribuiu à União a competência para organizar e manter as forças de segurança do Distrito Federal é o fato de que Brasília é a Capital Federal, abrigando em seu território a sede da Administração Pública Federal, os Ministérios, os Órgãos Superiores de Justiça, o Congresso Nacional, dentre outros. Logo, cabe ao Distrito Federal prover a segurança do Governo Federal e das mais altas autoridades administrativas do país (peça 102, p. 20);

ch) Garantir a segurança da sede do Governo Federal, da Casa e da pessoa do Presidente da República é questão não só de Segurança Pública, mas de Segurança Nacional, conforme o artigo 1°, III, da Lei 7.170/1983 (peça 102, p. 20);

ci) Tendo em vista o disposto no artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal, os agentes públicos de segurança do DF são servidores públicos federais, uma vez que organizados pela União, não obstante exercerem atribuições balizadas pelo Governo do Distrito Federal. Logo, estão submetidos ao regime jurídico estatuário delineado na Lei 8.112/990, bem como às demais normas federais de pessoal (peça 102, p. 20-21);

.....

cm) As requisições de policiais e bombeiros militares que já estão em serviço na Presidência da República, independente de cedidos ou requisitados, é legal, pois está prevista e autorizada por lei e pela autoridade competente para tal, sem que se tenha cessado a necessidade do órgão requisitante. Não há que se falar em reversão dos atos, sob risco de afronta aos artigos 80 da Lei 7.289/1984 e 81 da Lei 7.479/1986 (peça 102, p. 23);

.....

co) Além de não ser irregular o pagamento dos salários dos servidores cedidos com recursos do FCDF, deve-se considerar que esses valores, sendo parte do orçamento fiscal da União, em relação

aos gastos com pessoal, compõem a mesma rubrica (Pagamento de Pessoal Federal), não havendo, portanto, que se falar em impossibilidade de manutenção desses servidores com às expensas do Fundo, eis que pagos pela mesma fonte (peças 102, p. 24; 172, p. 3; 233, p. 3);

cp) Ao aprovar a Lei Orçamentária Anual, as provisões orçamentárias já consideram os gastos com pessoal, incluindo os cedidos. Logo, não existe prejuízo ao Fundo ou desvio de finalidade. Essa conclusão pode ser extraída, também, do Acórdão 4.586/2015 – Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas (peças 102, p. 24; 172, p. 3; e 233, p. 3);

cq) O próprio GDF aponta como indevidos os ressarcimentos a policiais ou bombeiros atuantes na segurança do Governador do Distrito Federal ou alocados em entidades federais, pois, no último caso, credor e devedor se confundiriam em um mesmo ente (peças 102, p. 25; 172, p. 4);

....

cs) Questiona-se se seria o caso de permitir a proteção privada ou a contratação de brigadistas para cuidar da segurança da mais alta autoridade administrativa do país ou comprometer a segurança das autoridades que visitam o Palácio do Planalto para tratar questões de relevância nacional, alcançando o próprio Distrito Federal (peça 102, p. 26);

....

dl) A cessão de integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal para o desempenho de funções de segurança pública ou institucional em outros órgãos se revela compatível com as finalidades do Fundo Constitucional, não havendo necessidade de ressarcimento dos valores (peça 208, p. 9);

dm) Nesse sentido, citem-se os militares em exercício na Casa Militar, destinados à proteção do Governador do Distrito Federal, em atendimento ao artigo 1° do Decreto distrital 36.842/2015. Em igual medida estão as funções exercidas na Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social, do Sistema de Defesa Civil e do Sistema Penitenciário, todos integrantes, por lei, do Sistema de Segurança Pública do DF, conforme os artigos 3°, 4° e 63 do Decreto Distrital 28.694/2008, transcritos nos recursos do ente; e de acordo com o Decreto 68.046/2017, no caso da Subsecretaria do Sistema Penitenciário (Sesipe). Trata-se de funções ligadas diretamente à segurança pública (peça 208, p. 9-13);

dn) O Decreto-Lei 667/1967, em seu artigo 6°, § 11, prevê expressamente que as atividades desempenhadas pela Casa Militar do Governador, pelo Gabinete da Vice-Governadoria e pelos Órgãos da Justiça Militar Estadual se revestem de natureza policial-militar e/ou de interesse policial-militar. Logo, mostra-se legítima as cessões a esses órgãos (peça 208, p. 14);

....

ec) Deve-se considerar o disposto no artigo 21, § 1°, item '6', do multicitado Decreto 88.777/1983, c/c o artigo 6° do Decreto 3.014/1975, alcançando os seis policiais militares lotados na Copol/CLDF, os quais se encontram exercendo funções de interesse ou natureza policial militar (peça 134, p. 2);

....

ef) A CLDF está ressarcindo regularmente o pagamento de salários dos policiais ao FCDF (peças 134, p. 5-7; e 148-153).

<u>Análise</u>

5.2. Os argumentos dos recorrentes estão parcialmente corretos. Em concordância com o posicionamento da unidade técnica, colocado no relatório do acórdão recorrido, devem o gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, a PCDF, a PMDF e o CBMDF adotar medidas visando ao ressarcimento aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal da remuneração paga a servidores das citadas corporações que não estejam lotados e em exercício na estrutura orgânica

(organograma) dos três mencionados entes distritais, sem distinção de órgãos ou esferas, com a única exceção daqueles cedidos à Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Cidadania para ocuparem funções comissionadas de grandes eventos, de caráter provisório, caso ainda existam débitos a serem sanados; bem como o disposto no item 9.2 do Acórdão 881/2018, relatado pelo Ministro Bruno Dantas.

5.3. De acordo com o multicitado inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, compete à União organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

5.4. O Fundo a que se refere o texto constitucional foi instituído pela Lei 10.633, de 27/12/2002, com denominação de Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), com natureza contábil e finalidade específica de prover os recursos necessários a organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação.

5.5. O aporte desses recursos decorre do fato de ser o Distrito Federal sede do Governo do país, estando na capital órgãos de representação diplomática, tribunais superiores e a cúpula do Poder Legislativo. Essa conjuntura exige dos setores de Segurança Pública distritais atuação mais complexa e custosa, razão pela qual optou o Constituinte originário por atribuir à União obrigação de auxiliar o ente na manutenção dos órgãos de polícia civil e militar e do corpo de bombeiros militar, além da assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação.

5.6. Note-se que o texto constitucional é expresso em direcionar os recursos do FCDF à organização e manutenção dos órgãos de polícia civil e militar e dos bombeiros militares, além de auxiliar no custeio de serviços de saúde e educação distritais. O escopo a que se destinam os valores federais não é pequeno, tendo, já na formulação da norma, a partir de 2003, aporte de dois bilhões e novecentos milhos de reais, corrigidos anualmente. Atualmente, esse montante supera os R$ 13 bilhões de reais, conforme pesquisa no sítio da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal.

5.7. O custeio apenas desses órgãos e da assistência complementar à saúde e educação distritais já consome volume expressivo de recursos, razão pela qual não faz sentido a requerida ampliação do escopo de aplicação dos valores do FCDF, com o pagamento de salários de servidores cedidos aos outros órgãos.

5.8. Subverte a lógica a interpretação de que os recursos do FCDF seriam destinados à manutenção da segurança pública em sentido genérico. A própria fundamentação dos recursos ora em análise é suficiente para afastar essa tese, pois a atuação de servidores cedidos com atuação em órgãos federais e até em outros estados ou a proteção a Procuradores da República em Rondônia, não obstante relevantíssima para a garantia da segurança pública em interpretação ampla, devendo ser inserida nas discussões quanto ao controle das cessões, como se verá à frente, não pode ser custeada com recursos de Fundo com finalidade específica.

5.9. Como analisou adequadamente a deliberação recorrida, os fundos especiais, como o FCDF, vinculam-se à realização de determinados objetivos, nos termos do artigo 71 da Lei 4.320/1964. Os recursos legalmente vinculados, de acordo com o artigo 8° da LRF, devem ser utilizados exclusivamente para atender o objeto da vinculação. Logo, não se autoriza a utilização desses valores em despesas sem relação com as finalidades delimitadas. Nesse sentido, cite-se disposição de longa data no artigo 77 do Decreto 93.872/1986, ***in verbis****:*

'Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.'

5.10. Dessa forma, equivocam-se os recorrentes ao afirmarem que as cessões de servidores do Distrito Federal para órgãos da União não poderiam envolver ressarcimento do ente federal para ele mesmo, haja vista os pagamentos advirem da mesma fonte. Como acertadamente destacou a unidade técnica e o Relator ***a quo****, seguidos pelo colegiado, o ponto fulcral não está na fonte, mas na*

destinação dos recursos. Os valores depositados no FCDF têm finalidade legal e constitucionalmente específica a ser preservada.

5.11. Para dar maior clareza a essa afirmativa, cabe discutir, por exemplo, a contribuição patronal paga pela União sobre os gastos com folhas de pagamento, inclusive em relação aos gastos com as Forças de Segurança do Distrito Federal. Mesmo sendo despesa da União com destino para os mesmos cofres, não pode o ente federal se furtar de contabilizá-la, havendo, no caso, alteração na fonte orçamentária, mesmo sem alteração nos resultados do ente, tendo nome específico na contabilidade pública de receitas intraorçamentárias.

....

5.14. No Acórdão 1.633/2016 – Plenário, o colegiado travou intensa discussão acerca, inclusive, da separação entre os valores destinados ao FCDF e as fontes de receitas de contribuições sociais, incluindo-se a cota patronal, tendo optado por manter os valores destinados ao Fundo líquidos, exatamente em razão da destinação específica, como se nota em trecho do voto condutor do referido julgado:

'No tocante à contribuição patronal – matéria afeta unicamente ao policial civil, uma vez que o regime previdenciário dos militares do Distrito Federal, consubstanciado na Lei n.º 10.486/2002, não prevê essa obrigação para o ente patrocinador, que, de outro lado, arca com a totalidade do ***deficit*** *apurado –, entendo assistir razão ao relator, que propugna que esses valores não devem ser descontados do FCDF.*

Entendo que o FCDF é um fundo contábil que foi concebido para que a União pudesse centralizar em uma só rubrica todos os recursos financeiros necessários para que o Distrito Federal realize, à conta da União, os encargos que a Constituição atribuiu a este último ente, mas que, do ponto de vista administrativo, são executadas pelo Distrito Federal, dada sua natural vocação.'

5.15. Note-se que a intensa discussão que se travou nesse processo se refere exatamente a despesas de responsabilidade da União que, ao final, direcionam-se para os cofres do mesmo ente ou para o FCDF, custeado também por ele. Esse fenômeno, que ocorre apenas no interior do orçamento federal, visa resguardar recursos com finalidade específica.

5.16. Dessa forma, a aplicação de recursos fora dos objetivos previstos para o FCDF, mesmo no âmbito da própria União, constitui desvio de finalidade e impõe a recomposição do Fundo, nos exatos termos preconizados pela deliberação recorrida.

5.17. Cabe lembrar que a manutenção dos órgãos de segurança pública e a assistência financeira para execução de serviços públicos envolve mais do que apenas o custeio das folhas de pagamento das Forças Policiais (...).

5.18. De fato, o aporte anual de recursos ao FCDF se destina ao pagamento de pessoal, mas envolve, também, outras despesas correntes e até investimentos no âmbito dos órgãos abarcados pelo Fundo.

5.19. Assim, o ressarcimento dos valores dos gastos com policiais civis e militares e bombeiros militares busca restabelecer as finalidades do Fundo Constitucional, podendo ser remanejado ou mesmo ser direcionado para ampliação de cargos vagos ou para outras medidas destinadas a compensar a ausência dos agentes cedidos, como dissertou o Ministério Público junto ao TCU (peça 70):

'Por fim, registramos a relevância da informação contida no quadro constante na peça 44 noticiando que, apenas na Polícia Militar do Distrito Federal, 710 servidores estão cedidos a outros órgãos ou entidades. Isso representa uma redução significativa de pessoal à disposição da vigilância ostensiva do DF, o que pode ser compensado se o FCDF for ressarcido, de forma a permitir que o gestor implemente ações que minimizem os impactos das cessões.'

5.20. De fato, além do número elevado de agentes cedidos, os recorrentes trouxeram relevantes informações, como cessões de mais de duas décadas de policiais e bombeiros militares para órgãos ou entidades do Governo Federal, como se nota em quadro integrante do recurso da Advocacia-Geral da

União (peça 102, p. 10). É possível que esses agentes tenham exercido suas atribuições por mais tempo na União do que no Distrito Federal. Por certo, remunerar esses servidores por tantos anos com recursos do FCDF desvirtua a finalidade constitucional atribuída ao ente contábil, mesmo admitido o ato administrativo discricionário, como se discutirá à frente.

5.21. Diante disso, a Portaria Normativa n. 1 (peça 53), de 11/1/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que isentou, em seu artigo 3°, o reembolso ao FCDF nas cessões e requisições para a União, suas autarquias e fundações, bem como empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam recursos financeiros do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial da sua folha de pagamento, ou mesmo decretos do Poder Executivo nesse sentido, não afastam essa conclusão.

*5.22. Ressalte-se que, além dos órgãos e entidades federais remunerados pelo Tesouro, o normativo afastou, também, o reembolso dos gastos com pessoal dos órgãos abarcados pela Lei 10.633/2002 cedido, requisitado ou em exercício em outras áreas do Distrito Federal, conforme o artigo 4°, **caput** e § 1°, do normativo, **in verbis**:*

'Art. 4º No âmbito do Distrito Federal, deverá haver reembolso ao FCDF nos casos de cessões, requisições ou exercício em órgãos ou entidades não integrantes da estrutura organizacional das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

*§ 1º O disposto no **caput** não se aplica às cessões, requisições ou exercício nas áreas de:*

I - segurança pública e segurança institucional da governadoria e vice-governadoria;

II - defesa civil, no caso de bombeiro-militar;

III - custódia penitenciária, no caso de delegado de polícia e de agente policial de custódia; e

IV - ordem pública, no caso de policial militar.'

5.23. Não há dúvida de que o normativo extrapolou a amplitude do texto constitucional e da legislação aplicável quanto aos órgãos e entidades financiados pelo FCDF, estando esta Corte obrigada a restabelecer o cumprimento do ordenamento jurídico.

*5.24. Como dissertaram, com acuidade, a unidade técnica e o Relator **a quo**, normativo de menor envergadura não tem o condão de modificar a exegese da Constituição Federal e da Lei de regência, acerca das finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal (peça 76, p. 5-6):*

*'24. Importa iniciar a análise dessa portaria normativa mencionando que a CF, em seu art. 84, IV, ao listar as competências do Presidente da República, inclui 'sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução' (grifo nosso). O art. 37 da CF, por seu turno, em seu **caput**, subordina a Administração Pública ao princípio da legalidade.*

25. Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar da edição de decretos e regulamentos pelo chefe do Poder Executivo, informa que o regulamento, além de inferior e subordinado, é ato dependente de lei. O autor, ademais, ensina que se o regulamento 'faz exemplificativo o que é taxativo' é inconstitucional. As portarias ministeriais, segundo o mesmo autor, estão em nível inferior aos regulamentos, se aplicando a elas a mesma limitação (MELLO, 'Curso de Direito Administrativo', 27ª Ed., p. 347, 354-355, 369-370).

26. Assim, fica patente que, ao tratar dessa temática, deve-se considerar que não tem qualquer ato do Poder Executivo, sem a devida chancela do Legislativo, o condão de alterar aquilo que foi definido pelo legislador. Dessa forma, rejeita-se a possibilidade de o MPDG, por meio de portaria, dar destinação diversa àquela prevista em lei para os recursos do FCDF, conforme argumentos apresentados pela PGDF (peça 60, p. 2-3). O mesmo pode ser dito em relação aos decretos emanados do Poder Executivo, como o Decreto 4.050/2001, que não pode ser aplicado em oposição aos textos legal e constitucional. Admitir a comunicabilidade dos recursos do FCDF, neste caso, representaria fazer letra morta o que prescreve a Lei 10.633/2002 e, consequentemente, o texto constitucional.

27. O Regimento Interno do TCU, art. 1º, inciso XXI, prevê a competência desta Corte de Contas para assinar prazo para que órgão adote as providencias necessárias ao exato cumprimento da lei. Essa previsão encontra respaldo no art. 45 da Lei Orgânica do TCU e no art. 71, inciso IX, da

CF. Dessa forma, pode o TCU assinar prazo para que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão altere o teor da Portaria Normativa n° 1, de 11/1/2016, art. 3º e art. 4º, § 1º, de modo a adequá-la ao texto da norma que pretende regulamentar, dado que, equivocadamente, os mencionados trechos do normativo permitem que parcela dos recursos do FCDF seja indiretamente aplicada em finalidade diversa daquela especificada na lei que cria o Fundo, conforme pareceres técnicos emitidos por esta Secretaria.'

5.25. De todo modo, em relação ao ressarcimento dos valores pagos vinculados a gastos com pessoal cedido a órgãos/entidades não integrantes da estrutura orgânica das polícias civil, militar e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, cabe informar, por fim, que o Tribunal, por meio do item 9.5 do acórdão recorrido, determinou:

'9.5. (...) a autuação de processo para apurar, no prazo de 180 dias, os valores a serem ressarcidos pelos cessionários ao FCDF, bem como as razões pelas quais tais ressarcimentos não foram realizados, promovendo-se, se for o caso, a devida responsabilização pela mora'.

5.26. O processo de apuração já foi instaurado pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional (SecexDefesa), sob o número 002.493/2018-7, estando o processo em fase de diligências junto aos órgãos responsáveis. A questão, por certo, continuará em discussão naqueles autos, como esclareceu o Ministro Relator dos recursos em análise, em despacho de admissibilidade de um dos pedidos formulados (peça 239):

'9. Portanto, eventual discussão em torno da obrigatoriedade de ressarcimento das despesas havidas com policiais militares do Distrito Federal cedidos a órgãos da União, como o STJ, deve ter lugar, oportunamente, nos processos que vierem a ser constituídos para esse fim.'

5.27. Por outro lado, a cessão de servidores das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal é competência exclusiva e discricionária do Governador do ente distrital, exigida a motivação dos atos e desde que respeitados os parâmetros legais e as finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal, limites a que deve respeito, também, o Tribunal de Contas da União. Logo, estão parcialmente corretos os argumentos apresentados pelos recorrentes, cabendo a rediscussão dos termos da deliberação recorrida.

5.28. Primeiramente, cabe ressaltar que, na forma colocada pelo acórdão recorrido, o Tribunal proíbe, como regra, a cessão de agentes das Forças Policiais do Distrito Federal. Nesse sentido, cabe transcrever, uma vez mais, os principais itens da deliberação objetos dos recursos em análise:

'9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no que se refere aos servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes:

9.1.1. no prazo de quinze dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que não guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.1.2. no prazo de trinta dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.2. informar à Polícia Civil do Distrito Federal que a determinação supra também abrange os agentes policiais de custódia lotados e/ou em exercício em órgãos não integrantes da estrutura orgânica da corporação;

9.3. facultar ao Distrito Federal, no prazo de trinta dias, demonstrar cabalmente a este Tribunal quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não podem ser desempenhadas sem a cessão dos servidores em questão'.

5.29. Em interpretação conjunta dos itens transcritos, verifica-se que o Tribunal determinou o retorno de todos os servidores dos quadros funcionais das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal

e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, atuando ou não em atividades de segurança, com exceção daquelas funções que não puderem ser exercidas sem esses agentes, após comprovação cabal do Distrito Federal.

5.30. A regra, portanto, seria a impossibilidade de cessão por determinação desta Corte. Note-se que a determinação sequer restringe o retorno aos servidores custeados com recursos do FCDF, sem ressarcimento do cessionário. Na forma como está, todos os agentes cedidos devem retornar, nos prazos estabelecidos.

*5.31. O Relator **a quo**, no voto condutor do Acórdão 881/2018 – Plenário, relativo aos embargos de declaração ao acórdão original, buscou esclarecer a questão, em aparente restrição do retorno aos servidores cedidos ligados às corporações e com remunerações custeadas pelo FCDF, o que, em tese, direcionaria a deliberação apenas aos policiais e bombeiros em atividade em órgãos inadimplentes com o Fundo:*

'7. Logo, não se permite que os servidores ligados a essas corporações, e cujas remunerações são custeadas pelo FCDF, sejam cedidos a outros órgãos e instituições da administração pública, ainda que sua função junto ao cessionário seja considerada de natureza policial. A natureza da atividade exercida pelo servidor cedido não é relevante para essa questão.'

5.32. Contudo, ao final, não houve modificação nesse sentido na parte dispositiva do julgado embargado, mantendo-se, portanto, a interpretação acima, no sentido de que, independentemente de o órgão cessionário ressarcir ou não o FCDF, a cessão estaria vedada, com exceção de determinados casos extraordinários comprovados pelo Distrito Federal. Essa conclusão está em consonância com o item 11 do voto condutor do Acórdão 881/2018 – Plenário:

'11. Para além do que já foi dito, repiso que a deliberação ora recorrida levou em consideração a possibilidade de que determinadas ações de segurança no âmbito do Distrito Federal possam, extraordinariamente, exigir a cessão formal de servidores das referidas corporações. Exatamente em razão disso é que foi facultado ao ente distrital demonstrar cabalmente, de maneira ampla, percuciente e inequívoca, quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não poderiam ser desempenhadas sem a cessão de servidores para compor os quadros de outros órgãos. No entanto, mesmo em caso de comprovação da absoluta necessidade da cessão, permanecerá a obrigatoriedade de reembolso das remunerações aos cofres do FCDF por parte do cessionário.'

5.33. O fato é que esta Corte não teria competência para impedir a cessão de servidores do ente distrital, apesar de estar apta a discutir os contornos legais e regulamentares e, sobretudo, os impactos das transferências nas finalidades do FCDF, sob pena de trazer para o Tribunal todas as discussões individuais sobre os destinos dos servidores das Forças Policiais do Distrito Federal, como, de fato, ocorreu, como se comprova com as infindáveis peças apresentadas após o julgado recorrido.

5.34. O inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, em sua versão original, estabelecia como competência da União organizar e manter a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária e a Ferroviária Federais, bem como a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dos Territórios. De outra sorte, o § 4º do artigo 32 da Carta Magna atribuiu à Lei Federal dispor sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

5.35. Pela análise desses dois dispositivos, pode-se identificar, com clareza, forte influência da União sobre o regime jurídico das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, cabendo ao ente federal normatizar a organização e uso dessas forças na esfera distrital. Ao Governo local, caberia competência concorrente para legislar sobre organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis, conforme o inciso XVI do artigo 24 da Carta.

5.36. Entretanto, outros dispositivos constitucionais trouxeram grande celeuma à interpretação da natureza jurídica e das controvérsias envolvendo agentes das Forças de Segurança do Distrito Federal.

5.37. O artigo 42 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 18/1998, bem como os parágrafos 1º e 2º do mesmo dispositivo, com as sucessivas alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, dispõem:

'Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.'

*5.38. O **caput** do artigo 42 da Constituição Federal dispõe de forma literal no sentido de que os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros em atuação no Distrito Federal são militares deste ente.*

5.39. Todavia, ao consultar os diversos julgados tanto do Tribunal quanto do Poder Judiciário acerca da matéria, verifica-se não ser dificultosa a conclusão, diante dos diversos normativos constitucionais citados acima, no sentido de que, tendo em conta os aspectos financeiros relacionados ao pagamento desses servidores e militares, o regime aplicável é inopinadamente híbrido.

5.40. Por certo, para aspectos relacionados à gestão dos membros das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, haverá lei e normativos distritais a tratarem do tema, com amparo na Constituição, sobretudo por conta da subordinação hierárquica desses agentes ao Governador do ente distrital.

5.41. Por outro lado, quando do assunto estiver relacionado à manutenção e à organização dessas entidades, o texto constitucional claramente atribui à União a competência para legislar, sendo o ente federal o mantenedor. Pode-se citar, nesse sentido, os mais diversos normativos federais acerca da matéria, com constitucionalidade preservada: Leis Federais 7.497/1986, 8.255/1991 e 10.486/2002, dentre outras.

5.42. De todo modo, e para apontar o posicionamento que embasa a presente análise, em que pese se identifiquem controvérsias sobre a matéria na doutrina, no Poder Judiciário e nesta Corte, os servidores policiais e militares do Distrito Federal têm regime jurídico misto, como demonstram as normas citadas. Nessa linha, emanou do Ministro Moreira Alves a melhor expressão jurisprudencial acerca do tema, em voto proferido no RE 2.41.494-1/DF, do Supremo Tribunal Federal, multicitado nos presentes autos:

'O Senhor Ministro Moreira Alves - Sr. Presidente, o problema que se põe é o de se saber se o art. 21, inciso XIV, foi, ou não, ofendido. Ora, nós aqui não podemos, evidentemente, basear-nos em lógica absolutamente estrita. Isso seria possível se, realmente, estivéssemos diante daquela dicotomia que é, de um lado, federal e, de outro, estadual.

O que temos é uma situação criada pela constituição no sentido de que, em parte, esses funcionários têm um regime que é de natureza distrital e, em parte, têm um regime que é de natureza federal. O problema não é apenas de manutenção, mas também de organização, porque, obviamente, quem organiza é a União Federal.

O que não é possível é pretender-se que temos de fixar que 'eles são para tudo' distritais, ou 'são para tudo' federais. É preciso levar em consideração que a Constituição foi quem criou esse sistema que é, de certa forma, esdrúxulo.'

5.43. Dessa forma, a organização e a manutenção dos órgãos de polícia e bombeiro do Distrito Federal são regidas por normas federais, sem, entretanto, afastar do Governador do Distrito Federal a prerrogativa de decidir sobre a lotação e exercício do pessoal a ele subordinado, incluindo-se os servidores das carreiras policiais. Trata-se de respeito ao princípio federativo, sendo que o ente distrital detém autogoverno e autoadministração.

5.44. Mesmo as leis federais que regem a organização das corporações possuem dispositivos próprios praticamente idênticos acerca da cessão de servidores, o que demonstra a possibilidade do uso dessa ferramenta.

5.45. A Lei 7.289/1984, que trata do Estatuto dos Policiais Militares do Distrito Federal, em seu artigo 77, § 1°, incisos I e III, alínea 'l', e a Lei 7.479/1986, que aprova o Estatuto dos Bombeiros-Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, no artigo 78, § 1°, alíneas 'a' e 'c', itens 11 e 12, admitem o exercício dos agentes em outros órgãos distritais ou federais.

5.46. Do mesmo modo, a Lei 8.112/1990, aplicada à Polícia Civil do Distrito Federal, em seu artigo 93, também admite a cessão de servidores.

5.47. Assim, é forçoso reconhecer que a deliberação quanto à cessão ou retorno de servidores cedidos se encontra no âmbito das competências do Distrito Federal, devendo esta Corte controlar apenas o impacto dessa conjuntura nos objetivos do FCDF e o necessário ressarcimento dos valores pelos órgãos e entidades cessionários.

5.48. Destaque-se que os recursos apresentados pelas partes delinearam situações que, por certo, podem fundamentar cessões de agentes policiais ou bombeiros a órgãos distritais ou federais. Cite-se, nesse sentido, os agentes em serviços de escolta tanto do Presidente da República quanto do Governador do Distrito Federal. Trata-se de atividades sensíveis que exigem pessoal qualificado, cabendo apenas ao ente distrital, juntamente com as corporações, decidir a pertinência ou não das cessões, no âmbito do Poder Discricionário.

5.49. Constata-se, por exemplo, que grande parte dos policiais e bombeiros militares cedidos se encontram em atividade na Casa Militar e na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, possivelmente, em atividades relacionadas à gestão e planejamento do sistema de segurança pública do Distrito Federal (peça 44).

5.50. Outro grande contingente está cedido ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, em atividade sobremaneira relevante para a segurança do Presidente, cabendo ao Governo Federal e ao Distrito Federal compatibilizarem a necessidade das cessões com a garantia da eficácia dos órgãos de segurança pública locais. Mais uma vez, conclui-se que o ressarcimento ao FCDF pode ser a solução para a controvérsia, quando constatada a necessidade de manutenção dos servidores distritais por longos períodos nos entes cessionários.

5.51. De outro lado, não obstante não detenha esta Corte competência para impedir a cessão de servidores policiais civis ou militares e bombeiros militares a outros órgãos ou entidades, está correto o Relator ***a quo*** *ao afirmar que apenas o ressarcimento dos valores pode não solucionar a questão, haja vista que o elevado volume de servidores cedidos pode comprometer a própria finalidade dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal e, por conseguinte, do FCDF:*

'14. Colocado o tema nessa dicção, fica evidente que o mero ressarcimento, aos cofres do FCDF, da remuneração dos servidores cedidos seria insuficiente para reparar os efeitos deletérios da cessão indiscriminada a outros órgãos e entidades públicas. Não há dúvida de que o esvaziamento dos quadros da PMDF, da PCDF e do CBMDF tem ocasionado dificuldades no planejamento e execução de políticas de segurança no âmbito do DF, obstáculos que somente podem ser superados mediante integral disponibilização dos quadros de servidores dessas corporações. Quero dizer com isso que, isoladamente, o ressarcimento da remuneração dos cedidos não é medida que se preste a reparar os impactos negativos ocasionados pela significativa redução do número servidores, o que, em última instância, representa severo desvirtuamento da natureza legalmente atribuída ao FCDF e impede que o fundo cumpra seu desiderato constitucional.'

5.52. Por certo, esse posicionamento deve ser compatibilizado com os poderes de autogoverno e auto-organização do Distrito Federal, corolário do princípio federativo, sendo do ente distrital a competência para decidir primordialmente sobre a lotação e exercício dos servidores a ele subordinados.

5.53. Além disso, não restou claro no presente processo os exatos contornos da conjuntura de cessões de policiais civis e militares e bombeiros militares pelo Governo do Distrito Federal e os

impactos dessa conjuntura nas finalidades do FCDF, exigindo-se o aprofundamento do tema, dada a relevância.

5.54. Dessa forma, pode e deve o Governo do Distrito Federal reavaliar continuamente os fundamentos das cessões realizadas a outros órgãos e entidades e o impacto desses atos nas corporações. Tem-se notícia de quase mil agentes das Forças de Segurança do Distrito Federal cedidos a outros órgãos e entidades, considerando-se apenas policiais e bombeiros militares (peças 13, p. 16; 40, p. 15-16; e 44), sem considerar o contingente de policiais civis cedidos. O impacto dessas cessões sobre as finalidades do FCDF se mantém no âmbito de competência desta Corte.

5.55. Apenas com base nos servidores que se insurgiram contra a deliberação recorrida, pode-se observar agentes policiais nos mais diversos órgãos e atividades fora das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. Há secretário de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte, assessores de deputados federais, servidores cedidos atuando na segurança institucional de órgãos do Poder Judiciário e até policiais civis em atividade no Ministério do Esporte e na Autoridade de Governança do Legado Olímpico, dentre outros. Por certo, o Governo do Distrito Federal deve se debruçar sobre cada uma das cessões e verificar a conveniência e oportunidade da manutenção delas.

5.56. Apenas pelo contingente de servidores cedidos e das distintas atuações dos agentes cedidos, indubitavelmente, cabe a esta Corte aprofundar a questão, de modo a determinar que os órgãos de segurança pública avaliem a necessidade das cessões realizadas e apresentem a esta Corte estudo detalhado sobre o tema, no prazo de 180 dias.

5.57. Trata-se de solução razoável destinada a compatibilizar a ausência de competência desta Corte em impedir as cessões com a obrigação constitucional e legal dos destinatários da possível deliberação ao princípio constitucional da transparência, sobretudo tendo em vista o impacto inicial da deliberação recorrida, como destacou o Relator ***a quo*** *no voto condutor do Acórdão 881/2018 – Plenário:*

'25. Por fim, convém ressaltar que, de acordo com informações já prestadas pelo Distrito Federal nos autos, as medidas delineadas no Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário fizeram surtir seus primeiros efeitos. Segundo a Casa Militar do Distrito Federal, em cumprimento preliminar à deliberação do TCU, houve o retorno de 47 policiais e bombeiros militares aos seus órgãos de origem. Ressalta ainda aquela Casa que houve redução de 50% do número de militares cedidos pela PMDF e pelo CBMDF quando comparado aos números de janeiro de 2015. Certamente há margem para uma redução ainda maior no número de cedidos, especialmente ao considerarmos as cessões ocorridas no âmbito do próprio Distrito Federal, cumprindo a esse ente federado adotar todas as medidas a seu cargo para, em conjunto com a PMDF, a PCDF e ao CBMDF, darem efetivo cumprimento ao Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário.'

5.58. No caso das cessões de agentes de segurança pública que poderiam estar em atuação ostensiva no Distrito Federal e tendo em vista o sustento desses órgãos com recursos federais, cabe exigir do Distrito Federal a motivação dos atos, mesmo discricionários.

....

5.61. Dessa forma, deve o Distrito Federal analisar a situação dos servidores por ele cedidos, de modo a comprovar a esta Corte, fiscal dos recursos do fundo constitucional, que o conjunto de ausências não traz prejuízos aos órgãos de segurança pública do Distrito Federal.

5.62. Por certo, há policiais e bombeiros militares cedidos desnecessariamente, tendo por base apenas a força política para se afastar dos respectivos órgãos de origem. Trata-se de questão de difícil avaliação, mas, como medida inicial, cabe a continuidade da discussão sobre o tema no âmbito do presente processo, de modo a, ao menos, explicitar, de forma mais detalhada, essa conjuntura, em conformidade com o princípio constitucional da publicidade e como garantia do cumprimento das finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Devem o gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, a PCDF, a PMDF e o CBMDF adotar medidas visando ao ressarcimento aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal da remuneração paga a servidores das citadas corporações que não estejam lotados e em exercício na estrutura orgânica (organograma) dos três mencionados entes distritais, sem distinção de órgãos ou esferas, com a única exceção daqueles cedidos à Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Cidadania para ocuparem funções comissionadas de grandes eventos, de caráter provisório, caso ainda existam débitos a serem sanados; bem como o disposto no item 9.2 do Acórdão 881/2018, relatado pelo Ministro Bruno Dantas.

b) A cessão de servidores das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal é competência exclusiva e discricionária do Governador do ente distrital, exigida a motivação dos atos e desde que respeitados os parâmetros legais e as finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal, limites a que deve respeito, também, o Tribunal de Contas da União.

6.1. Assim, restou demonstrado que, não obstante se mantenha a obrigação de ressarcimento aos cofres do FCDF, esta Corte não tem competência para se imiscuir no poder discricionário de cessão de servidores ligados às Forças de Segurança do Distrito Federal. Impõe-se, portanto, a exclusão dos itens 9.1 e respectivos subitens; 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido.

6.2. Por outro lado, o contingente de servidores cedidos pelas polícias civil e militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal pode estar comprometendo o atingimento das finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal, cabendo o aprofundamento do tema pelos órgãos responsáveis.

6.3. Diante disso, tendo em vista a competência desta Corte na fiscalização dos recursos do FCDF, propõe-se determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em conjunto com o Governo do Distrito Federal, que avaliem individualmente a situação de todos os servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes, de modo a delimitar o impacto dessa conjuntura nos objetivos de manutenção do FCDF, previstos constitucionalmente, decidindo-se, de forma fundamentada, pela conveniência e oportunidade de manutenção das cessões, encaminhando os resultados do estudo a esta Corte, no prazo de 180 dias.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) não conhecer do recurso interposto pelo Superior Tribunal de Justiça;

b) conhecer dos recursos interpostos pelo Superior Tribunal Militar, pela Procuradoria-Geral da República, pela Advocacia-Geral da União, pelo Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro, por Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva, Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, pelo Ministério do Esporte e Autoridade de Governança do Legado Olímpico, Distrito Federal e por Guilherme Augusto Bitencourt Maciel, pelo Deputado Federal Laerte Bessa, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e, no mérito, dar-lhes parcial provimento para excluir os itens 9.1 e respectivos subitens, 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido;

c) determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em conjunto com o Governo do Distrito Federal, que avaliem individualmente a situação de todos os servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes, de modo a delimitar o impacto dessa conjuntura nos objetivos do FCDF,

previstos constitucionalmente, decidindo-se, de forma fundamentada, pela conveniência e oportunidade de manutenção das cessões, encaminhando os resultados do estudo a esta Corte, no prazo de 180 dias;

d) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal, ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, ao Governador do Distrito Federal, ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e demais interessados."

4. Divergindo parcialmente da instrução, o secretário da unidade técnica, em essência, propugna o conhecimento dos recursos, salvo o do STJ, para, no mérito,

"*diante do exaurimento dos efeitos dos Acórdãos 1.774/2017 – Plenário e 881/2018 – Plenário, em razão da edição superveniente da Lei 13.690/2018, julgá-los prejudicados, devolvendo os autos ao Exmo. Sr. Ministro Relator* ***a quo*** *para as providências que entender pertinentes em razão da profunda alteração do quadro normativo de regência*" (peça 245).

5. O Ministério Público, de sua parte, assim se manifestou (peça 246):

"*No principal, concordamos com os derradeiros pronunciamentos das Unidades Técnicas de que o acórdão recorrido deve ser modificado, divergindo no tocante à amplitude das alterações, por considerarmos que os motivos que suportaram a decisão recorrida persistem, inexistindo o exaurimento dos efeitos com o advento da Lei 13.690/2018.*

Opinamos que o retorno imediato dos cedidos, à vista da nova legislação, pode ser relativizado, o que sustenta a proposição de insubsistência do item 9.1 e subitens, bem como elimina a necessidade de devolução de valores (item 9.5), devendo o item 9.3 ser convertido em alerta, com o esclarecimento de que nas próximas contas do FCDF os gestores passem a relacionar nominalmente as pessoas cedidas, os órgãos/entidades cessionários, o tempo da cessão, a adequação das atribuições desempenhas com as competências dos servidores dos quadros que integram as forças de segurança do Distrito Federal, incluindo ainda avaliação do impacto financeiro e eventual prejuízo às metas de segurança."

6. É o relatório.

VOTO

Por meio do 1.047/2014-1ª Câmara, esta Corte, ao tempo em que julgou regulares com ressalva as contas dos gestores do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), relativas ao exercício de 2011, determinou à unidade jurisdicionada que:

"*informe, no próximo Relatório de Gestão, as medidas adotadas e os resultados alcançados para resolver a situação dos servidores cedidos a outros órgãos e entidades públicos, inclusive ao Governo do Distrito Federal, sem o ressarcimento da remuneração respectiva aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal, tais como a inscrição dos cessionários no Cadastro Informativo de Crédito não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e a suspensão do pagamento da remuneração dos servidores policiais civis cedidos, e já notificados, sem que haja o reembolso mensal da remuneração pelo órgão cessionário*" (grifei; peça 16).

2. Mais tarde, atendendo pedido de esclarecimento formulado pela Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) acerca da "*aplicabilidade e extensão*" dessa deliberação (peça 40), mormente no tocante à definição dos órgãos e entidades cessionários sujeitos ao ressarcimento, o Tribunal prolatou o Acórdão 1.774/2017-Plenário, vazado nos seguintes termos (peça 74):

"*9.1. (...) determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no que se refere aos servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos*

Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes:

9.1.1. no prazo de quinze dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que não guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.1.2. no prazo de trinta dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.2. informar à Polícia Civil do Distrito Federal que a determinação supra também abrange os agentes policiais de custódia lotados e/ou em exercício em órgãos não integrantes da estrutura orgânica da corporação;

9.3. facultar ao Distrito Federal, no prazo de trinta dias, demonstrar cabalmente a este Tribunal quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não podem ser desempenhadas sem a cessão dos servidores em questão;

9.4. informar ao Distrito Federal que o retorno do servidor, nos termos do item anterior, não implica cessação das atividades policiais exercidas, na hipótese de elas serem consideradas necessárias pelo governo daquele ente distrital e puderem ser executadas sem a cessão;

9.5. determinar a autuação de processo para apurar, no prazo de 180 dias, os valores a serem ressarcidos pelos cessionários ao FCDF, bem como as razões pelas quais tais ressarcimentos não foram realizados, promovendo-se, se for o caso, a devida responsabilização pela mora;

9.6. determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que autue processo de representação para avaliar o impacto do art. 21 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Decreto 88.777/1983) sobre os cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal".

3. Em face de embargos de declaração opostos pelo Distrito Federal (DF), essa deliberação foi integrada, por força do Acórdão 881/2018-Plenário, com os fundamentos então apresentados pelo Ministro Bruno Dantas, os quais podem ser assim sumariados (itens 21 e 23 do voto do relator):

"*21. Também a título de esclarecimento, impõe-se destacar que, nos termos do acórdão embargado, a cessão de servidores fica proibida, ressalvadas situações excepcionais de servidores civis e militares que estejam lotados no exercício de atividades evidentemente ligadas à segurança pública e segurança institucional, conforme definido em Ato fundamentado do Governador do Distrito Federal, vedada em qualquer caso a cessão para atividades burocráticas, administrativas ou de mero assessoramento.*

.....

23. Nessa linha, a necessidade de cada cessão deverá ser apreciada individualmente, de modo que o número de servidores cedidos a cada órgão seja o mínimo possível para o desempenho razoável das atividades. Além disso, devo ressaltar que, mesmo nas situações excepcionais deferidas por Ato fundamentado do Governador, permanece a necessidade de ressarcimento dos valores ao Fundo."

4. Inconformados, diversos órgãos, entidades e servidores atingidos pela decisão interpuseram recursos de reconsideração, alegando, em linhas gerais, que:

- a cessão de servidores, aí incluídos os agentes das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, está prevista em vários normativos, como as Leis 8.112/1990 (art. 93), 9.007/1995, 7.289/1984 (art. 77) e 7.479/1986 (art. 78), bem como o Decreto Distrital 37.215/2016 (art. 6º) e os Decretos Federais 4.050/2001 e 88.777/1983;

- insere-se no âmbito da discricionariedade do governador do Distrito Federal a decisão de ceder ou não os servidores sob sua autoridade, caso dos policiais e bombeiros militares dessa unidade federativa;

- não há registro objetivo de **deficit** de pessoal a comprometer a atuação dos órgãos de segurança do DF;

- toda e qualquer atividade desempenhada por policial ou bombeiro militar de alguma forma relacionada à segurança pública no âmbito do Distrito Federal deve ser custeada com recursos do FCDF;

- o TCU limitou a finalidade do Fundo Constitucional ao custeio direto e imediato das corporações PMDF, PCDF e CBMDF, sem alcançar o amplo conceito de segurança pública, que impõe a compreensão de que essa atividade pode ser desempenhada dentro e fora desses órgãos;

- o conceito de segurança, a teor dos arts. 5°, inciso XXXIII, 6°, 37, **caput** e § 3°, inciso II, e 85, § 1°, da Constituição Federal, bem como dos arts. 1° da Lei 7.170/1983, 4°, inciso III, 23 e 25 da Lei 12.527/2011, abarca não apenas o policiamento ostensivo e as ações repressivas e investigativas, com o objetivo de garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas também alcança a segurança das informações sensíveis e estratégicas do Estado, a segurança territorial nacional, a garantia da soberania, do regime representativo e democrático da Federação, do Estado de Direito e da integridade dos chefes dos Poderes da União;

- a razão pela qual se atribui à União a incumbência de organizar e manter as forças de segurança do Distrito Federal encontra-se no fato de que Brasília é a Capital da República, abrigando em seu território a sede da Administração Pública Federal, os Ministérios, os Órgãos Superiores de Justiça, o Congresso Nacional, dentre outros; logo, cabe ao Distrito Federal prover a segurança do Governo Federal e das mais altas autoridades administrativas do país;

- não é razoável exigir da União o ressarcimento pela cessão de servidores que já são custeados por ela mesma; reembolsar a remuneração dos cedidos, nessas circunstâncias, equivale a aportar recursos federais em duplicidade para o mesmo fim.

5. Na instrução do feito, o auditor-informante da Secretaria de Recursos (Serur) posiciona-se no sentido de que,

"*não obstante se mantenha a obrigação de ressarcimento aos cofres do FCDF, esta Corte não tem competência para se imiscuir no poder discricionário de cessão de servidores ligados às Forças de Segurança do Distrito Federal, impondo-se, portanto, a exclusão dos itens 9.1 e respectivos subitens, 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido*".

6. Paralelamente, sugere que se determine ao GDF e a suas corporações da área de segurança que:

"*avaliem individualmente a situação de todos os servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes, de modo a delimitar o impacto dessa conjuntura nos objetivos do FCDF, previstos constitucionalmente, decidindo-se, de forma fundamentada, pela conveniência e oportunidade de manutenção das cessões, encaminhando os resultados do estudo a esta Corte, no prazo de 180 dias*".

7. O diretor técnico põe-se de acordo.

8. O titular da unidade, de sua parte, considera ter havido "*exaurimento dos efeitos dos Acórdãos 1.774/2017-Plenário e 881/2018-Plenário, em razão da edição superveniente da Lei 13.690/2018*". Nesse sentido, sugere que os recursos sejam tidos por prejudicados, com restituição dos autos ao relator **a quo** "*para as providências que entender pertinentes em razão da profunda alteração do quadro normativo de regência*".

9. O Ministério Público, por fim, diverge da ideia de que o advento da Lei 13.690/2008 teria exaurido os efeitos da deliberação recorrida. No entanto, reconhece "*a competência do GDF para organizar a estruturar o funcionamento das forças de segurança do Distrito Federal, inclusive autorizar a cessão de servidores, dentro do âmbito do poder discricionário*". Assim, conclui que:

"*<u>o retorno imediato dos cedidos, à vista da nova legislação, pode ser relativizado, o que sustenta a proposição de insubsistência do item 9.1 e subitens, bem como elimina a necessidade de devolução de valores (</u>item 9.5), devendo o item 9.3 ser convertido em alerta, com o esclarecimento de que nas próximas contas do FCDF os gestores passem a relacionar nominalmente as pessoas cedidas,*

os órgãos/entidades cessionários, o tempo da cessão, a adequação das atribuições desempenhadas com as competências dos servidores dos quadros que integram as forças de segurança do Distrito Federal, incluindo ainda avaliação do impacto financeiro e eventual prejuízo às metas de segurança".

10. Ratifico o juízo de admissibilidade dos recursos de reconsideração.

11. No mérito, permito-me dissentir parcialmente dos pareceres técnicos.

12. De plano, observo que, a despeito da provocação da PMDF, nenhuma das deliberações proferidas nestes autos contém dispositivo que imponha, a quem quer que seja, de forma peremptória, a obrigação de ressarcir o FCDF pela cessão ou requisição de servidores das polícias civil e militar ou do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.

13. O Acórdão 1.047/2014-1ª Câmara (peça 16), em que originalmente julgadas as contas dos responsáveis, sem adentrar na discussão sobre a existência de possíveis exceções à regra geral, limitou-se a determinar ao gestor do Fundo, ao CBMDF e à PMDF que informassem "*no próximo relatório de gestão (...) as medidas adotadas e os resultados alcançados*" acerca dos servidores cedidos a outros órgãos sem ressarcimento.

14. O Acórdão 1.774/2017-Plenário (peça 74), por sua vez, a par de tratar da viabilidade jurídica das cessões de servidores da área de segurança do DF (item 9.1, núcleo principal dos recursos ora sob minha relatoria), limitou-se a determinar, relativamente aos reembolsos, a autuação de dois processos distintos: um para "*apurar os valores a serem ressarcidos pelos cessionários ao FCDF, bem como as razões pelas quais tais ressarcimentos não foram realizados*" (item 9.5); e outro para "*avaliar o impacto do art. 21 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Decreto 88.777/1983) sobre os cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal*" (item 9.6).

15. Portanto, a rigor, a discussão acerca da obrigatoriedade de ressarcimento das despesas havidas com agentes da PCDF, da PMDF e do CBMDF cedidos a outros órgãos deveria se dar, oportunamente, nos processos especificamente constituídos para esse fim.

16. Isso não ocorre, todavia, em face da perspectiva sob a qual a matéria vem sendo tratada nestes autos, que coloca em xeque a própria juridicidade das cessões de servidores pagos com recursos do FCDF.

17. De fato, no voto condutor do Acórdão 1.774/2017-Plenário, ora recorrido, argumentou-se que, sendo os recursos do FCDF

"*afetos a uma finalidade específica, qual seja, custear e manter os três órgãos de segurança pública elencados na Lei 10.633/2002 (PMDF, PCDF e CBMDF) (...), não se afigura adequado permitir que os servidores ligados a essas corporações, cujas remunerações são custeadas pelo FCDF, sejam cedidos a outros órgãos e instituições da administração pública e permaneçam sendo remunerados a expensas do FCDF*".

18. A lógica subjacente é de que a hipótese, uma vez admitida, configuraria desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundo – tido como "fundo especial" –, em desrespeito ao art. 71 da Lei 4.320/1964 ("*constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços*"), ao art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal ("*os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação*") e ao art. 77 do Decreto 93.872/1976 ("*não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados*").

19. Em suma, como anotou o relator **a quo**,

"*o pagamento da remuneração de servidores da PMDF, da PCDF ou do CBMDF com recursos do FCDF somente se justifica na medida em que esses servidores estejam efetivamente contribuindo para a organização e manutenção dos serviços dessas entidades, o que não é o caso de servidores que estejam cedidos*".

20. Pois bem.

21. A qualificação do FCDF como "fundo especial", com a devida vênia, não é adequada – quando menos, falta-lhe o requisito de possuir receitas vinculadas (**v**. voto condutor do Acórdão 2.130/2017-Plenário).

22, Sem embargo, é certo que, ao receber dotação orçamentária para "*a manutenção da segurança pública e a assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação*" (Lei 10.633/2002), a aplicação de seus recursos somente será permitida se associada à realização desses objetivos. Isso, no entanto, não distingue os recursos alocados ao FCDF de nenhuma outra dotação orçamentária: uma vez fixado na lei de meios determinado crédito, este passa a se vincular a uma específica finalidade (despesa). A máxima encontra sua melhor expressão, acredito, no art. 73 do Decreto-Lei 200/1967:

"*Art. 73. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria (...).*"

23. Posto isso, observo que, a exemplo das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, o art. 21 da Carta também comete à União, expressamente, a incumbência de <u>organizar e manter</u> o Poder Judiciário e o Ministério Público do Distrito Federal, a Defensoria Pública dos Territórios (inciso XIII), os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional (inciso XV), a inspeção do trabalho (inciso XXIV), a polícia federal, a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal (antigo inciso XIV, posteriormente reposicionado nos §§ 1º a 3º do art. 144). Também isso é materializado por meio de dotações orçamentárias específicas para cada um dos respectivos órgãos e entidades, exatamente como a dotação orçamentária atribuída ao FCDF.

24. Nesta conformidade, vedar a cessão de policiais do Distrito Federal, ao argumento de que a prática caracterizaria desvio de finalidade das dotações do Fundo, imporia a necessária conclusão de que, pela mesma razão, os servidores do TJDF, do MPDF, do IBGE, do Ministério do Trabalho, da Polícia Federal, todos igualmente organizados e mantidos pela União com dotações específicas, também não poderiam ser cedidos, muito menos sem ressarcimento.

25. Na verdade, dado que a generalidade dos órgãos e entidades federais são organizados e mantidos pela União, por meio de dotações próprias, toda e qualquer cessão de pessoal sem reembolso deveria ser considerada irregular.

26. Por aí se percebe que a vinculação da dotação orçamentária do FCDF ao propósito de "organizar e manter" os órgãos de segurança do Distrito Federal não pode ser compreendida de forma tão restritiva quanto aquela esposada no acórdão recorrido.

27. Com efeito, na prática administrativa, "organizar e manter" determinado órgão, serviço ou atividade não se confunde com a ideia de reduzir o aproveitamento dos recursos adquiridos ou financiados com esse mister (sejam humanos, materiais ou imateriais) ao espaço organizacional diretamente preenchido por tal repartição.

28. Na realidade, a cessão não onerosa de pessoal civil entre órgãos e entidades custeados pela União é expressamente autorizada no art. 93 da Lei 8.112/1990, atualmente regulamentado pelo Decreto 9.144/2017:

<u>Lei 8.112/1990</u>

"*Art. 93. <u>O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade</u> dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:*

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - em casos previstos em leis específicas.

§ 1º Na hipótese do inciso I, sendo a cessão para órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, <u>mantido o ônus para o cedente nos demais casos</u>."

<u>Decreto 9.144/2017</u>

"*Art. 2º A cessão é o ato autorizativo pelo qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com a origem, passa a ter exercício fora da unidade de lotação ou da estatal empregadora.*

§ 1º Não haverá cessão sem o pedido do cessionário, a concordância do cedente e a concordância do agente público cedido.

§ 2º A cessão é realizada para a ocupação de cargo em comissão ou de função de confiança em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

.....

Art. 8º Não haverá reembolso pela administração pública federal, direta e indireta, nas cessões no âmbito da União e de suas autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de despesas de pessoal ou para o custeio em geral."

29. Nesse ponto, chamo a atenção para o fato de que a cessão se dá "*sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com a origem*" (art. 2º do Decreto). Logo, não há que se falar que os recursos despendidos pelo cedente com o servidor, mesmo não havendo reembolso, caracterizariam desvio de finalidade – é que o servidor, mesmo cedido, permanece vinculado à origem, que, assim, licitamente o custeia com a dotação destinada a sua organização e manutenção.

30. Friso que tanto a Lei 8.112/1990 como o Decreto 9.144/2017 são aplicáveis ao quadro funcional da PCDF, ainda que composto por servidores sob a tutela administrativa do governo local.

31. É de se ver, contudo, que, recentemente, foi editada a Lei 13.690/2018, acrescentando disposições específicas sobre o tema na Lei 9.264/1996, alusiva às carreiras de Delegado de Polícia e de Polícia Civil do Distrito Federal:

"*Art. 12-B. A cessão dos integrantes das carreiras de que trata esta Lei somente será autorizada para:*

I - Presidência da República e Vice-Presidência da República, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - Ministério ou órgão equivalente, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

III - Tribunais Superiores, órgãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região situados no Distrito Federal, Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, órgãos do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região situados no Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

IV - órgãos do Ministério Público da União situados no Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

V - órgãos do Tribunal de Contas da União situados no Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

VI - Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão;

VII - Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança; e

VIII - demais órgãos da administração pública do Distrito Federal considerados estratégicos, a critério do Governador do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente.

§ 1º É vedada a cessão de servidor que não tenha cumprido o estágio probatório de que trata o art. 41 da Constituição Federal;

§ 2º É obrigatório o ressarcimento ao órgão cedente do valor correspondente à remuneração do servidor cedido, salvo quando a cessão ocorrer para órgão da União, Governadoria e Vice-

Governadoria do Distrito Federal, ou Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal".

32. Note-se que, a par de restringir o poder discricionário do gestor para deliberar sobre as cessões de Delegados e Policiais Civis do DF, a norma, mais uma vez, ressalva a União da obrigação de ressarcir.

33. A propósito, saliento, de passagem, que há notícias nos autos de cessão de policiais civis do DF para gabinetes de parlamentares e lideranças partidárias na Câmara dos Deputados (peças 104 e 119), hipótese, atualmente, não mais permitida.

34. Em relação ao pessoal militar, sempre houve, igualmente, previsão de cessões, o que acontece mediante o instituto da agregação. A regra geral encontra-se no art. 77 do Estatuto da PMDF, aprovado pela Lei 7.289/1984, e no art. 78 do Estatuto do CBMDF, aprovado pela Lei 7.479/1986. Como ambos os dispositivos têm teor semelhante, transcrevo apenas o primeiro:

"*Art. 77 - A agregação é a situação na qual o policial-militar da ativa deixa de ocupar a vaga na escala hierárquica do seu quadro, nela permanecendo sem número.*

§ 1º - O policial-militar deve ser agregado quando:

I - for nomeado para cargo considerado no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar estabelecido em Lei ou Decreto-lei, ou Decreto, não previsto nos Quadros de Organização da Polícia Militar;

.....

III - for afastado, temporariamente, do serviço ativo por motivo de:

(...)

l) ter passado à disposição de outro órgão do Distrito Federal, da União, dos Estados ou Territórios para exercer função de natureza civil".

35. O inciso I do § 1º, reproduzido acima, era, até recentemente, disciplinado pelo art. 21 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, aprovado pelo Decreto 88.777/1983:

"*Art. 21. São considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar ou de bombeiro-militar, os militares dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios, da ativa, colocados à disposição do Governo Federal para exercerem cargo ou função nos seguintes órgãos:*

I - da Presidência e da Vice-Presidência da República;

II - Ministério ou órgão equivalente;

III - Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos e Conselho Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça;

IV - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional;

V - Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Conselho Nacional de Justiça;

VI - Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público".

36. Esse dispositivo, no que tange aos militares do DF, foi recentemente derrogado pela Lei 13.690/2018, que acresceu o art. 29-A à Lei 11.134/2005:

"*Art. 29-A. São considerados no exercício de função de natureza ou interesse policial militar ou bombeiro militar os policiais militares e bombeiros militares da ativa nomeados ou designados para os seguintes órgãos:*

I - Presidência e Vice-Presidência da República, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - Ministério ou órgão equivalente, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

III - Supremo Tribunal Federal, demais Tribunais Superiores e Conselho Nacional de Justiça, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

IV - órgãos do Tribunal Regional Federal da 1º Região situados no Distrito Federal, Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, órgãos do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região situados no Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

V - órgãos do Ministério Público da União situados no Distrito Federal e Conselho Nacional do Ministério Público, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

VI - órgãos do Tribunal de Contas da União situados no Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente;

VII - Casa Militar do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

VIII - Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

IX - Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

X - Defesa Civil do Distrito Federal ou órgão equivalente;

XI - Justiça Militar do Distrito Federal; e

XII - demais órgãos da administração pública do Distrito Federal considerados estratégicos, a critério do Governador do Distrito Federal, para o exercício de cargo em comissão cuja remuneração seja igual ou superior à de cargo DAS-101.4 ou equivalente.

§ 1º O ônus da remuneração do militar cedido será de responsabilidade do órgão cessionário, salvo quando a cessão ocorrer para órgão da União, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, órgão da Justiça Militar Distrital, Casa Militar do Distrito Federal, Vice-Governadoria do Distrito Federal, Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal ou Defesa Civil do Distrito Federal ou órgão equivalente.

.....

§ 3º O número total de cessões de militares do Distrito Federal não poderá exceder 5% (cinco por cento) do efetivo existente nas respectivas corporações."

37. Como se vê, embora a dispensa de ressarcimento das cessões de militares do DF para órgãos e entidades da União já estivesse implícita (se não por outro motivo, pela evidente similitude com as cessões de servidores civis), a Lei 13.690/2018 trouxe disposição expressa nesse sentido, espancando, assim, qualquer dúvida que porventura pudesse subsistir a respeito. De toda sorte, registro, aqui, minha concordância com a conclusão da Assessoria Jurídica do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que reembolsar o FCDF, nessas circunstâncias, equivaleria a "*aportar recursos duas vezes para a mesma finalidade, destinando verba federal excessiva para a medida*" (peça 233, p. 4).

38. Afora isso, a Lei 13.690/2018, mais uma vez, assim como no caso dos policiais civis, restringiu o poder discricionário do governador do DF para deliberar sobre as cessões de militares.

39. Em suma, de forma mais objetiva, a Lei 13.690/2018 reduziu, de um lado, o rol de órgãos legitimados a pleitear a cessão de policiais civis (cf. art. 12-B da Lei 9.264/1996) e, de outro, limitou a 5% do efetivo o contingente de policiais e bombeiros militares passível de cessão (cf. § 3º do art. 29-A da Lei 11.134/2005).

40. Em ambos os casos, a preocupação do Legislador foi garantir o melhor aproveitamento do pessoal alocado nas Forças de Segurança do Distrito Federal – admitindo a possibilidade de seu exercício em outros órgãos e entidades públicas – sem comprometer, contudo, sua capacidade operacional. Esse, segundo entendo, é o ponto em que se deve concentrar a ação fiscalizadora desta Corte.

41. Por fim, observo que estes autos não oferecem elementos suficientes para aferir se as cessões de agentes da PCDF, da PMDF e do CBMDF efetivamente constituem um problema que comprometa sua ação institucional.

42. Na verdade, breve consulta a outras fontes sugere que a situação do Distrito Federal, no quesito segurança pública, quando confrontada com a realidade de outros estados, é até privilegiada. Dois indicadores ilustram o ponto: a despesa **per capita** do DF na função segurança pública, em 2014, foi da ordem de R$ 2.280,00, contra uma média nacional de aproximadamente R$ 400,00 (cf. TC-025.218/2015-8); a proporção de policiais militares na população do DF, também em 2014, era de um PM para cada 194 habitantes, contra uma média nacional de um PM para cada 473 habitantes (cf. *http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/pais-tem-1-pm-para-cada-473-habitantes-diz-ibge.html*).

43. Sob outro enfoque, tem-se que, desde 2012, a maior parte dos recursos alocados ao FCDF vem sendo aplicada em ações de saúde e educação, em que pese o caráter suplementar da ajuda federal nessas duas áreas. Em 2014, por exemplo, embora houvesse cerca de 4.300 vagas de policiais militares não preenchidas nos quadros da PMDF, apenas 46% da dotação do Fundo foi direcionada para as Forças de Segurança (cf. TC-003.880/2015-0), fato que, de per si, infirma a presunção de que poderia haver **deficit** de pessoal na corporação.

44. Diante do exposto, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação:

"9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração, em processo de prestação de contas, interpostos contra o Acórdão 1.774/2017-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração para, no mérito, dar a eles provimento, tornando sem efeito os itens 9.1 a 9.4 do Acórdão 1.774/2017-Plenário;

9.2. alertar o Governo do Distrito Federal para a necessidade de revisão da legitimidade das cessões de servidores de suas Forças de Segurança, haja vista as inovações introduzidas pela Lei 13.690/2018;

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes."

VOTO REVISOR

Diante da relevância da matéria ora discutida, permito-me fazer algumas ponderações sobre o tema.

2. Com efeito, a superveniência da Lei 13.690/2018 trouxe novos contornos à cessão de servidores vinculados à PMDF, CBMDF e PCDF, estabelecendo não apenas limitação quanto ao rol de órgãos cessionários, mas também em relação ao quantitativo de servidores que poderão ser cedidos.

3. Nesse cenário, impõe-se reconhecer que o advento do referido normativo só veio corroborar e formalizar a preocupação por mim externada no voto condutor do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, e acolhida por este Plenário, no sentido de que as cessões de servidores vinculados às mencionadas corporações deveriam observar algumas balizas em razão da natureza diferenciada dos recursos destinados ao FCDF.

4. Significa dizer, que, na ausência da delimitação legal, os contornos estabelecidos na deliberação ora recorrida estavam em consonância com o arcabouço jurídico até então disponível, tudo com o intuito de garantir a correta aplicação dos recursos do fundo e a adequada prestação dos serviços por ele custeados.

5. Conforme defendi no voto condutor daquele aresto, a natureza do FCDF impõe que os recursos ali alocados encontram-se afetos a uma finalidade específica, qual seja, custear e manter os três órgãos elencados na Constituição Federal e na Lei 10.633/2002, quais sejam, PMDF, PCDF e CBMDF, o que atrai a competência do TCU em avaliar o uso desses recursos, sem que isso afaste a

autonomia do Distrito Federal para organizar-se administrativamente, instituir os órgãos e entidades que entender necessários para compor seu sistema de segurança pública, e mesmo autorizar cessões específicas, desde que devidamente motivado.

6. Seguindo essa intelecção, alinho-me às ponderações feitas pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico em seu parecer:

"A análise técnica (peça 243), em seu item 6.1 da Conclusão, afirma que a "Corte não tem competência para se imiscuir no poder discricionário de cessão de servidores ligados às Forças de Segurança do Distrito Federal. Impõe-se, portanto, a exclusão dos itens 9.1 e respectivos subitens; 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido".

Com as devidas vênias, divergimos em parte desse posicionamento. Diferente dos fundos de participação dos estados e do Distrito Federal e dos municípios, em relação aos quais a União não tem qualquer controle sobre a execução da despesa, o FCDF está inserido entre as competências da União (art. 21 da CF), restando claro que é dever do Governo Federal organizar e manter a Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal por meio de fundo próprio (inciso XIV do art. 21 da CF).

Não discutimos a competência do GDF para organizar a estruturar o funcionamento das forças de segurança do Distrito Federal, inclusive autorizar a cessão de servidores, dentro do âmbito do poder discricionário, o que não quer dizer que a União, por meio do TCU, na avaliação finalística das contas do fundo não tem competência para aferir o impacto das cessões."

7. Nesse sentido, as disposições da Lei 13.690/2018, ao estabelecerem limites às cessões de servidores vinculados às referidas corporações, dão o tom quanto à natureza diferenciada dos recursos do FCDF, de modo que não me parece possível traçar paralelo com a alocação de recursos orçamentários para outros órgãos e instituições, ao menos não de forma tão direta e objetiva, conforme defendido pelo relator.

8. Aliás, conforme mencionei no voto condutor do Acórdão 881/2018-TCU-Plenário, os elementos acostados aos autos já dão conta de que, em cumprimento aos comandos do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, houve significativa redução do número total de cedidos, o que demonstra que parte considerável desses atos de cessão não estava ajustada ao desiderato fundamental dos recursos destinados ao FCDF.

9. De fato, as informações trazidas pelos recorrentes dão conta de que as cessões feitas antes da Lei 13.690/2018, sem observância de parâmetros mínimos que protegessem o cerne do FCDF, permitiram a ocorrência de desvirtuamentos que exigiram a legítima atuação deste TCU, conforme exemplifica o seguinte trecho da instrução produzida pelo auditor da Serur:

"5.20. De fato, além do número elevado de agentes cedidos, os recorrentes trouxeram relevantes informações, como cessões de mais de duas décadas de policiais e bombeiros militares para órgãos ou entidades do Governo Federal, como se nota em quadro integrante do recurso da Advocacia-Geral da União (peça 102, p. 10). É possível que esses agentes tenham exercido suas atribuições por mais tempo na União do que no Distrito Federal. Por certo, remunerar esses servidores por tantos anos com recursos do FCDF desvirtua a finalidade constitucional atribuída ao ente contábil, mesmo admitido o ato administrativo discricionário, como se discutirá à frente."

10. Nesse cenário, não creio que tornar insubsistentes os itens 9.1 a 9.4 do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário seja a medida mais adequada ao caso, porquanto os comandos ali delineados já produziram efeitos concretos, mediante desfazimento de diversos atos de cessão não alinhados aos contornos de uso dos recursos do FCDF. A meu ver, a insubsistência proposta pelo relator iria de encontro às próprias limitações legais inauguradas com a Lei 13.690/2018, não sendo demais repisar que os efeitos dessa norma valem pro futuro, a partir de sua publicação.

11. Quero dizer com isso que, muito embora as cessões já efetivadas naturalmente devam ser revistas à luz das novas disposições legais, conforme esclarecido na proposta de acórdão do relator, a lei superveniente não interfere nos atos que já tenham sido desfeitos à luz do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, cabendo tão-somente limitar os seus efeitos à data da publicação da Lei 13.690/2018, o que me faz propor o provimento parcial ao recurso, apenas para prestar esclarecimento quanto a essa limitação temporal.

12. Em tempo, permito-me ressaltar que, segundo consta dos autos, parte considerável das cessões tem como destino a Casa Miliar do Distrito Federal, órgão destinado à segurança institucional do Governador do DF, sendo que o Governador eleito já anunciou sua intenção de extinguir esse órgão, com consequente criação de um Gabinete de Segurança Institucional, o que também aponta para a correção das determinações cominadas pelo TCU nos termos do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário.

13. Por fim, no que se refere ao ressarcimento das remunerações dos servidores cedidos aos cofres do FCDF, a Lei 13.690/2018 trouxe definições claras e objetivas, conforme bem detalhado pelo relator. No entanto, em relação aos valores pagos e não ressarcidos antes dessa norma, permanece a necessidade de levantamento dessas quantias, conforme determinação constante do item 9.5 do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário. Isso porque, além de a Lei 13.690/2018 não regular as situações ocorridas antes de sua publicação, ela não alterou as premissas essenciais daquele aresto, mormente no que tange ao caráter *sui generis* dos recursos do FCDF. Ao contrário, suas disposições apenas confirmaram e normatizaram as preocupações e precauções adotadas pelo TCU ao examinar a questão, conforme já amplamente discutido, o que, a meu sentir, não permite afastar a necessidade de ressarcimento.

14. Nesses termos, renovando escusas por dissentir parcialmente das ínclitas reflexões trazidas pelo nobre Ministro Benjamin Zymler, voto por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto á deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

Considerando que os efeitos prospectivos do acórdão ora apresentado pelo Ministro Bruno Dantas são similares àqueles do acórdão que submeti a este colegiado na sessão de 31/10/2018, nada tenho a opor ao encaminhamento defendido por Sua Excelência.

2. Sem embargo, a propósito das considerações lançadas ao final do voto revisor, insisto que nenhuma das deliberações proferidas nestes autos imputou a qualquer órgão ou entidade da Administração Federal a obrigatoriedade de ressarcir as cessões de servidores custeados pelo FCDF, mesmo sob o ordenamento anterior. Assim, eventual discussão da matéria apenas deverá se verificar, se for o caso, nos processos referidos nos itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 1.774/2017-Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2749/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 043.927/2012-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Prestação de Contas)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Marcelo Piancastelli de Siqueira (125.350.606-04); Paulo Santos de Carvalho (244.666.971-91); Valdir Moysés Simão (021.728.738-70)
3.2. Recorrentes: Superior Tribunal Militar (00.497.560/0001-01); Procuradoria-Geral da

República (26.989.715.715/0052-52); Advocacia-Geral da União (26.994.558/0001-23); Diretório Nacional do PSB (01.421.697/0001-37); Haendel Silva Fonseca (665.410.186-34); Marco Antonio de Souza Silva (991.309.557-34); Andrei Oliveira de Vargas (780.356.431-34); Ecival Jacinto da Silva (244.134.371-87); Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa (168.275.988-10); Ministério do Esporte (02.961.362/0001-74); Procuradoria-Geral do Distrito Federal (00.394.643/0001-67); Guilherme Augusto Bitencourt Maciel (579.244.811-68).

4. Órgão: Fundo Constitucional do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefes).

8. Representação legal:

8.1. Carlos Alberto Teodoro Ribeiro da Silva (24.619/OAB-DF), representando Guilherme Augusto Bitencourt Maciel.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração, em processo de prestação de contas, interpostos contra o Acórdão 1.774/2017-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer e dar provimento parcial aos presentes recursos de reconsideração, de modo a esclarecer que os efeitos dos itens 9.1 a 9.4 do Acórdão 1.774/2017-Plenário encontram-se limitados à data de publicação da Lei 13.690/2018;

9.2. alertar o Governo do Distrito Federal para a necessidade de revisão da legitimidade das cessões de servidores de suas Forças de Segurança, haja vista as inovações introduzidas pela Lei 13.690/2018;

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2749-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 000.795/2018-6
Natureza: Representação
Órgão: Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí

Interessados: Construtora Hidros Ltda. (12.066.346/0001-71); Construtora Sucesso S.A. (09.588.906/0001-43)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DO MUNICÍPIO DE JAICÓS/PI. RECURSOS FEDERAIS ORIUNDOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. FALTA DE ESTUDOS GEOTÉCNICOS DO SOLO. AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL DE ITEM SEM REPRESENTAÇÃO ECONÔMICA, NEM RELEVÂNCIA TÉCNICA. OITIVA DA REPRESENTADA E DA EMPRESA CONTRATADA. SOBREPREÇO EM SERVIÇOS DE ESCAVAÇÃO E ESCORAMENTO DE VALAS. RISCO ELEVADO DE JOGO DE PLANILHA. FALTA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. NECESSIDADE DE NOVA OITIVA ESPECÍFICA QUANTO AO SOBREPREÇO E À FALTA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO DELA DECORRENTE. DETERMINAÇÕES CORRETIVAS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secex/PI (peça 62), que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 63 e 64):

1. *"Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Construtora Sucesso S.A. (CNPJ 09.588.906/0001-43), a respeito de possíveis irregularidades no edital da Concorrência Pública 2/2017, publicado pela Secretaria Estadual de Defesa Civil do Piauí (Sedec/PI), com o objetivo de contratar empresa especializada para execução dos serviços de implantação do sistema adutor do município de Jaicós/PI.*

HISTÓRICO

2. *Os recursos são provenientes do Ministério da Integração Nacional e do Estado do Piauí, sendo R$ 54.410.665,63 de responsabilidade da União e R$ 3.275.244,21 do ente federado, somando a quantia de R$ 57.685.909,84 (peça 16, p. 69). Os recursos da União são oriundos do PAC Recursos Hídricos - PAC Seca/Piauí, destinados originalmente à construção da Barragem dos Milagres, município de Santa Cruz dos Milagres/PI (peça 16, p. 68).*

3. *Em instrução inicial de peça 9, foram relatados os argumentos trazidos pela representante (peça 1), os quais concentraram-se nos pontos seguintes:*

a) Projeto básico deficiente tendo em vista a: i) vazão superdimensionada; ii) falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora; iii) falta de estudo técnico econômico para definição do diâmetro da tubulação;

b) Orçamento do projeto básico deficiente, tendo em vista a/o: i) utilização de múltiplas datas bases na elaboração do orçamento; ii) não inclusão da taxa de CPRB no BDI de serviços; iii) utilização de múltiplas taxas de encargos sociais na elaboração do orçamento; iv) Administração Local incompleta; v) ausência da composição unitária de custos do item alusivo à elaboração do projeto executivo; vi) supervalorização dos salários dos profissionais no item "Administração Local"; vii) prazo exíguo para execução das obras e diferente do estabelecido no edital; viii) discriminação incompleta do item "Estaca Hélice sem diâmetro definido"; e, ix) discriminação equivocada do tipo de tubo da adutora no orçamento; e,

c) Edital deficiente tendo em vista a/os: i) ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra; ii) desenhos digitais sem condições de visualizações; iii) cláusula de reajuste de preços com data inicial para reajustes não apropriada; e, iv) exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica.

4. *Naquela oportunidade, conforme exame técnico realizado, entendeu-se pelo conhecimento da*

representação e pela necessidade da oitiva prévia da representada acerca dos pontos seguintes:

a) Quanto ao projeto básico deficiente: falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora;

b) Com relação ao orçamento do projeto básico deficiente: i) utilização de múltiplas datas bases na elaboração do orçamento; ii) não inclusão da taxa de CPRB no BDI de serviços; iii) ausência da composição unitária de custos do item alusivos à elaboração do projeto executivo; e, iv) supervalorização dos salários dos profissionais no item "Administração Local"; e,

c) Quanto ao edital deficiente: i) ausência de publicação da Licença Ambiental Prévia da obra; ii) desenhos digitais sem condições de visualizações; iii) cláusula de reajuste de preços com data inicial para reajustes não apropriada; e, iv) exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica.

5. *A proposta desta unidade técnica contou com a anuência do Ministro-Relator, que conheceu da representação e determinou a oitiva da representada (peça 12). A oitiva à Sedec/PI foi realizada via Ofício 122/2018-TCU/SECEX-PI, de 2/2/2018 (peça 13), conforme ciência de comunicação acostada à peça 15. A resposta está acostada às peças 16 e 17.*

6. *Destaca-se que, conforme documentos juntados, a Sedec/PI realizou, em 31/1/2018, sessão de julgamento de propostas de preços, julgando vencedora a única empresa que participou do certame, Construtora Hidros Ltda., com a oferta de R$ 56.805.193,70 (peça 17, p. 71-72).*

7. *Ante essa circunstância, entendeu-se que, previamente ao exame dos argumentos trazidos pela Administração, deveria ser promovida, com fundamento no art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993 e art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da referida construtora. O contraditório da empresa foi realizado, após Despacho do Relator (peça 21), via Ofício 337/2018-TCU/SECEX-PI, de 15/3/2018, conforme termo de ciência de 16/3/2018 (peças 22 e 23). A resposta está acostada à peça 24.*

8. *Após análise das oitivas, a unidade técnica propôs a anulação do certame e que a Sedec/PI fizesse sanar as irregularidades identificadas no edital da Concorrência 2/2017-Sedec/PI, caso pretendesse promover nova licitação, com recursos federais (peças 25 e 26). Fundamentaram a proposta as seguintes falhas, consideradas de natureza grave:*

i) Ausência de publicação da licença ambiental prévia da obra;

ii) Ausência de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora; e

iii) Exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica.

9. *Todavia, o Relator restituiu os autos à Secex/PI, determinando a avaliação da adequabilidade dos preços praticados pela Construtora Hidros Ltda. frente àqueles constantes nos sistemas oficiais de custo, utilizando a técnica da curva ABC (peça 27).*

10. *Tendo em vista a ausência dos documentos necessários à referida análise, realizou-se diligência à Sedec/PI via e-mail (peça 36), a qual enviou a documentação acostada às peças 30 a 35.*

11. *Registra-se que, antes dessa resposta, a Sedec/PI juntou a licença ambiental prévia do empreendimento com validade até 12/4/2019 (peça 28), bem como termo aditivo ao contrato com a Hidros, o qual vedaria acréscimos financeiros relacionados à escavação tendo em vista o perfil geológico do solo, além de outros esclarecimentos relativos à planilha orçamentária da obra (peça 29).*

12. *Em exame das informações, na instrução de peça 40, identificou-se sobrepreço da ordem de R$ 6.830.968,80 (data base maio/2017) na proposta formulada pela Construtora Hidros Ltda., a qual fundamenta o contrato firmado com o Estado do Piauí. Considerando o referido achado, bem como as demais irregularidades dispostas na instrução de peça 25 (excluindo-se a do licenciamento ambiental prévio), a Secex-PI reiterou a proposta de anulação do certame e do contrato decorrente.*

13. *Submetidos os autos ao Relator, este concordou com os fundamentos da análise formulada pela Secex-PI, destacando as irregularidades relativas à ausência de estudos geotécnicos e ao sobrepreço do contrato (peça 47). Contudo, entendeu cabível, antes do juízo de mérito, realizar*

algumas determinações à Sedec/PI, as quais foram aprovadas pelo Plenário do TCU, conforme Acórdão 1750/2018, transcrito a seguir (peça 46):

9.1. determinar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Secretaria de Defesa Civil do Piauí e da Construtora Hidros Ltda., para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestar-se quanto ao sobrepreço identificado nos serviços de escavação em rocha branda a frio e de escoramento de valas com pranchas de madeira, nos valores de R$ 6.576.760,51 e de R$ 370.549,12, respectivamente, facultando-se ao referido órgão estadual a apresentação de justificativas quanto à eventual impossibilidade de realização de dois certames, um para aquisição dos tubos de ferro fundido, outro para os serviços inerentes à instalação daquele insumo;

9.2. determinar cautelarmente à Secretaria de Defesa Civil do Piauí que, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU:

9.2.1. abstenha-se de emitir a ordem de início de serviços, salvo se houver concordância quanto à redução de R$ 6.830.968,80, referente ao sobrepreço identificado pela unidade técnica, no montante do contrato firmado com a Construtora Hidros Ltda. para a execução dos serviços de implantação do sistema adutor do município de Jaicós/PI;

9.2.2. na hipótese de início das obras, condicione o pagamento das medições dos serviços de escavação de materiais de 2ª e 3ª categorias à apresentação de estudos geotécnicos completos, incluindo laudos das sondagens e memórias de cálculo, que demonstrem o perfil do terreno e justifiquem as quantidades envolvidas.

14. *A Sedec/PI e a Construtora Hidros Ltda. foram notificadas (peças 50 e 52), tomando ciência da decisão (peças 53 e 54). A resposta da Sedec/PI está acostada à peça 56, enquanto a da contratada está à peça 57.*

EXAME TÉCNICO

I – Sobrepreço de escavação em rocha branda a frio

15. *A adoção como referencial da composição de custo unitário da Seinfra/CE em detrimento do Sinapi, resultou no sobrepreço unitário de 140,72% no serviço analisado. O preço de referência do serviço ficou em R$ 115,66/m³, enquanto o da proposta foi de R$ 278,42. Essa diferença representa um sobrepreço total para esse item de R$ 6.576.760,51.*

I.1 – argumentos da Secretaria Estadual de Defesa Civil-Sedec/PI

16. *Ressalta que a base do orçamento seria a tabela Sinapi referente ao mês de maio/2017, em conformidade com o Decreto Federal 7.983/2013. Entretanto, devido à inexistência de alguns itens na tabela Sinapi, houve a necessidade de utilizar outras fontes de preços oficiais: as tabelas Seinfra/CE, Sicro e Orse (peça 56, p. 2 e 8). Assim, teria buscado outras referências oficiais, tendo encontrado o referido serviço na tabela Seinfra/CE, a qual fundamentou o orçamento da licitação (peça 56, p. 2 e 9).*

17. *Alega que, apesar de a Secex/PI ter afirmado a existência de composição de custo unitário desse serviço na tabela Sinapi referente ao mês de maio/2017 [código 94172], tal código não existiria, conforme imagem da pesquisa em arquivo da tabela sintética do Sinapi referente ao mês de maio/2017 (peça 56, p. 2 e 10).*

18. *Afirma, assim, que a quantificação do sobrepreço estaria fundamentada em composição de custo unitário inexistente no Sinapi (maio/2017), apesar de a Unidade Técnica tê-la apresentado no corpo da instrução. Conclui que tal fato teria acarretado a adoção da tabela Seinfra/CE como referência para composição do mencionado serviço (peça 56, p. 3 e 10-11).*

I.2 – argumentos da Construtora Hidros Ltda.

19. *Afirma que a Sedec/PI teria apresentado no edital as composições de preço unitário completas, sendo que as do Sinapi apresentariam apenas o nome e quantidade do recurso sem o custo unitário. Afirma que para esse item foi utilizada a composição da Seinfra/CE de código C3400 (peça 57, p. 2).*

20. *Apresenta a composição de custo original (Seinfra/CE) e a da Sedec/PI e descreve os valores divergentes e a metodologia de definição dos custos dessas composições.*

21. *Afirma que a Sedec/PI teria adotado os seguintes procedimentos na formulação dos preços: inicialmente buscava na tabela Sinapi/PI o serviço compatível com o da planilha, caso não*

encontrasse, procurava na tabela Seinfra/CE e, nesse caso, teria usado a estrutura da composição de preço da Seinfra/CE com os custos dos insumos do Sinapi (peça 57, p. 2-4).

22. *Argumenta que, dos três insumos dessa composição, não foi possível achar no Sinapi o equipamento "Compressor de ar 170 PCM (CHP)", resultando na escolha do preço da Seinfra (peça 57, p. 5).*

23. *Alega, ainda, que não fora possível localizar a composição de Código 94172, indicada pela Secex/PI, constante na tabela Sinapi/PI. E, para fundamentar suas alegações, teria realizado pesquisas em tabelas Sinapi/PI referente ao mês de maio dos anos de 2009 a 2017 (peça 57, p. 5).*

24. *Conclui que o serviço escavação em rocha branda a frio, extraído da tabela Seinfra/CE, código C3400 está compatível sob o ponto de vista técnico-econômico com a natureza e especificidade da referida obra (peça 57, p. 5).*

I.3 – Análise

25. *À peça 59, p. 2.973, está a tabela de custos analíticos do Sinapi para o Estado do Piauí, referente a maio/2017, da qual consta a composição de código 94172 (Escavação de valas - água - em rocha branda - executada entre as profund. de 0,00 a 2,00 m - com uso de rompedor pneumático). Logo, as alegações relativas à inexistência desse serviço na tabela Sinapi não merecem acolhimento.*

26. *Não assiste razão, ainda, à contratada quanto aos argumentos de que a tabela de custos do Sinapi apresentaria apenas a estrutura de composição com nome e quantidade do insumo sem o custo unitário, pois, conforme peça 59, no Sinapi há os custos unitários para cada insumo.*

27. *Ademais, as defendentes tiveram condições de apresentar fatos ou provas a fim de que a composição adotada no edital era a mais adequada ao caso, contudo, se eximiram, albergando-se na alegação de inexistência da composição paradigma, desconsiderando a presunção de veracidade da composição contida na peça instrutiva.*

28. *Cabe ressaltar que a composição adotada pela equipe de auditoria (Sinapi 94172), embora não faça parte do banco Caixa Referencial, foi elaborada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e está contida no Sinapi Nacional, conforme demonstrado na instrução à peça 40.*

29. *O fato de uma composição não constar no banco de dados Caixa Referencial não cria empecilhos à sua utilização como referência de preço em obras custeadas com recursos federais, visto que o art. 5º, parágrafo único, do Decreto 7.983/2013 admite inclusive composições que façam parte de outros sistemas referenciais preferencialmente federais, na falta de composições do Sinapi ou do Sicro. Ou seja, composições integrantes do Sinapi, ainda que não do banco Caixa Referencial, podem ser utilizadas, assim é a inteligência do Acórdão 111/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas.*

30. *Em outras palavras, no Sinapi, o instituidor de uma composição que faça parte do banco nacional ou regional, porém não do Caixa Referencial, é o responsável por determinar os insumos necessários na composição e seus respectivos coeficientes.*

31. *Além disso, cumpre destacar que o parágrafo único do art. 5º do Decreto 7.983/2013 prescreve que outros sistemas referenciais de custos somente serão aplicáveis no caso de não ser possível a adoção do Sicro e do Sinapi.*

32. *Ademais, o entendimento do TCU, mormente o Acórdão 1.330/2009-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes, afirma que 'têm reduzido poder probante composições de preços efetuadas de maneira unilateral, pelos próprios responsáveis ou pela contratada, principalmente quando confrontadas com sistemas públicos ou privados de alcance universal'.*

33. *Já o Acórdão 3.272/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro Valmir Campelo, determina que são aplicáveis composições de outros sistemas na hipótese de não serem encontradas referências no Sinapi Referencial ou no Sicro, hipótese não aplicada ao caso.*

34. *E mais, alinhada ao entendimento dos acórdãos anteriores é a inteligência do Acórdão 1.981/2009-TCU-Plenário, rel. Ministro Valmir Campelo, o qual determina que se deve justificar em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pela autoridade competente, os respectivos custos unitários que excederem o limite fixado nos referidos sistemas, fato não realizado pela jurisdicionada.*

35. *Ressalta-se que nem a Sedec/PI nem a empresa contratada se preocuparam em impugnar a composição apresentada na instrução de peça 40, relativa ao item 94172 do Sinapi, limitando-se a dizer que a mesma não existiria. Ou seja, não foram apresentados argumentos relativos a eventual não aplicabilidade dos custos e coeficientes dispostos nessa referência oficial, que pudessem, excepcionalmente, fundamentar o uso da composição da Seinfra/CE.*

36. *Apenas a Construtora Hidros Ltda. adentrou um pouco mais na composição para dizer que os custos da hora do "servente" e do "martelete", utilizados na licitação, seriam iguais aos do Sinapi. De fato, são, porém, não houve explicação para a diferença nos valores dos coeficientes, o que também afeta o preço do serviço.*

37. *Em relação ao argumento de que o compressor de ar 170 PCM [pés cúbicos por minuto] não consta no Sinapi, que fundamentou a manutenção do custo da Seinfra/CE (R$ 74,27/h) na composição do projeto básico e da contratada, é de se notar que há no Sinapi o compressor de ar 189 PCM (código 5953, peça 59, p. 193), com vazão ligeiramente superior (11%), mas com custo bastante inferior ao do insumo da Seinfra (R$35,60/h, 52% menor).*

38. *Na própria composição do Sinapi adotada como paradigma, consta um compressor com vazão bastante superior (250 PCM [pés cúbicos por minuto]) àquela da composição do edital e do contrato, mas também com custo inferior (código 90972, peça 59, p. 2973).*

39. *Para fins de esclarecimento, foram comparadas as composições dos custos unitários dos subitens que compõem o insumo relativo ao compressor em ambas as composições analisadas: a paradigma e a da Sedec/PI.*

40. *Com relação ao compressor, a composição Sinapi C 90972, prevê rubrica de depreciação, juros, manutenção e materiais na operação; enquanto a composição Seinfra/CE I0727 prevê as mesmas rubricas, adicionando a de mão de obra (peça 59, p. 225 e peça 61, p. 9, respectivamente).*

41. *Comparativamente, a adição da rubrica mão de obra, cumulada com o fato de as demais terem custo superior em relação às do Sinapi, contribui para a elevação do custo final da referência Seinfra/CE. Destaca-se, no entanto, que a composição Sinapi 94172 prevê a utilização de servente com encargos complementares.*

42. *Já o martelete, composição Sinapi C 5795, prevê rubrica de manutenção e mão de obra depreciação, juros, da mesma forma que a composição Seinfra/CE I0769 (peça 59, p. 175-176 e peça 61, p. 10, respectivamente). Comparativamente, os custos das rubricas da Seinfra/CE estão acima das do Sinapi.*

43. *Por fim, destaca-se que o fator preponderante para a caracterização do sobrepreço da composição adotada na licitação (além da diferença do custo do insumo "compressor de ar" em relação ao previsto no Sinapi), foi o fato de os coeficientes da Seinfra/CE serem bastante superiores aos da composição paradigma, elevando em mais de 100% os custos finais de cada insumo.*

44. *Sendo assim, face a existência de composição de custo unitário nas tabelas do Sinapi cumulada com a ausência de justificativa técnica que fundamente a adoção da composição da Seinfra/CE em detrimento da do Sinapi, resta configurado o sobrepreço suscitado na instrução anterior.*

45. *Portanto, as alegações não elidiram a irregularidade, sendo que a adoção da composição de custos da Seinfra/CE em detrimento da do Sinapi resultou no sobrepreço de 140,72% no serviço analisado, ou R$ 6.576.760,51.*

46. *Ainda sobre o serviço de escavação, cabe destacar a sua relação com a irregularidade concernente à ausência de estudos geotécnicos, como pontuado pelo Ministro-Relator nos itens 22 e 23 de seu Voto e no item 9.2.2 do Acórdão 1750/2018-Plenário.*

47. *Com efeito, ainda que se eliminasse o sobrepreço do serviço, e mesmo que se considerasse válido o termo aditivo que estabelece a impossibilidade de acréscimos financeiros decorrentes de modificação dos quantitativos dos serviços de escavação, a questão ainda não estaria resolvida, pois não estão justificados, com base em estudos apropriados, os volumes já previstos no edital.*

48. *Nem a Sedec/PI nem a contratada se manifestaram sobre o item 9.2.2 do Acórdão*

1750/2018–Plenário. Tal trecho da decisão considerou indispensável, para o pagamento dos serviços de escavação, a apresentação de estudos geotécnicos completos, incluindo laudos das sondagens e memórias de cálculo, que demonstrem o perfil do terreno e justifiquem as quantidades envolvidas.

49. *Considerando a ausência de manifestação sobre a questão e a consequente presunção de que o ponto não estará saneado antes do julgamento do processo, entende-se que a irregularidade relativa à ausência de estudos geotécnicos resta também subsistente e, dada a sua gravidade, constitui fundamento para a anulação do certame, conforme já proposto na instrução de peça 25.*

II – Sobrepreço de escoramento descontínuo

50. *A deficiência na especificação do serviço no edital cumulada com a adoção de composição de preço unitário (Seinfra/CE) divergente à determinada pelo Decreto 7.983/2013 e pela jurisprudência dessa Corte de Contas (Sinapi) resultou no sobrepreço unitário de 89,23%. Essa diferença resultou em sobrepreço total para esse item de R$ 370.549,12.*

II.1 – argumentos da Secretaria Estadual de Defesa Civil-Sedec/PI

51. *Alega que para a especificidade da obra teria adotado um método de escoramento de valas descontínuo com pranchas de madeira, conforme apresentação da composição de custo unitário constante no Projeto Básico de Engenharia.*

52. *Afirma que a composição do referido custo unitário teria sido baseada na tabela Seinfra/CE, pois esta consideraria o escoramento descontínuo, utilizando pontalete/barrote de 3 x 3" - aparelhado, que seria o mais adequado para a concepção do projeto (peça 56, p. 3, 11 e 16).*

53. *Afirma ainda que, após pesquisa no Sinapi, a referência que mais se aproximaria das especificações contidas na composição de custo do projeto seria o item 94055, cujo custo unitário seria de R$ 24,75/m2, bem próximo ao adotado no projeto (R$ 25,49) (peça 56, p. 3, 11-12).*

54. *Conclui que as referidas irregularidades não mereceriam prosperar, tendo em vista que os preços utilizados teriam sido extraídos de tabelas oficiais e se encontrariam de acordo com o preço praticado no mercado (peça 56, p. 3-4).*

II.2 – argumentos da Construtora Hidros Ltda.

55. *Afirma que seria obrigatório o escoramento para valas de profundidade superior a 1,25m, conforme estabelece a Portaria 3.214 do Ministério do Trabalho e Emprego. E para profundidades inferiores a 1,25m, o escoramento de valas seria dependente das características locais, se passíveis de desmoronamento (peça 57, p. 6).*

56. *Faz breves comentários sobre os casos de necessidade de utilização do escoramento de solos e seus objetivos (peça 57, p. 6).*

57. *Destaca dois tipos de escoramento com madeira: i) escoramento descontínuo adotado pelo orçamento da Sedec/PI; ii) escoramento de vala, tipo pontaleteamento usado pela Secex/PI. Apresenta as características desses dois tipos de escoramento (peça 57, p. 6-7).*

58. *Argumenta que a estrutura de escoramento descontínuo teria uma estrutura mais reforçada que a estrutura de escoramento tipo pontaleteamento, dessa forma a solução descontínua seria aplicada em mais situações durante a execução da obra (peça 57, p. 7).*

59. *Argumenta, ainda, que a solução adotada pela Sedec/PI é a mais adequada sob o ponto de vista técnico-econômico (peça 57, p. 7).*

60. *Afirma que preço unitário do serviço de escoramento descontínuo considerado na planilha orçamentária, teria sido obtido por meio da tabela de preços da Seinfra/CE, código C2805, e adotada a metodologia descrita no serviço de escavação em rocha branda a frio (peça 57, p. 8).*

II.3 - Análise

61. *Cabe destacar que a doutrina é no sentido de que o escoramento descontínuo seja utilizado nas escavações em solos coesivos (argilas e siltes), geralmente em nível acima do nível d'água (freático). Assim, a alegação de que esse tipo de escoramento é compatível com a especificidade da obra merece prosperar.*

62. *Considerando as alegações, pondera-se que a composição que melhor se adequa ao serviço de escoramento descontínuo, em obediência à legislação pertinente, é a de código 94055 do Sinapi,*

assistindo razão à jurisdicionada quanto a esse argumento.

63. *Com efeito, procedem os argumentos de que a estrutura de escoramento descontínuo seria mais reforçada que a de escoramento tipo pontaleteamento e de que a solução adotada pela Sedec/PI seria a mais adequada, o que justifica a adoção da composição de custo do Sinapi 94055 em detrimento da anteriormente adotada pela unidade técnica (94037).*

64. *Cabe destacar, ainda, que, no orçamento da licitação, está previsto outro tipo de escoramento, de menor complexidade que o escoramento descontínuo (itens 13.1.2.5 e 15.1.2.5), o qual teve por referência o item 73301 do Sinapi. Nesse sentido, presume-se que os pagamentos serão realizados de acordo com o tipo e quantidade efetivamente executado.*

65. *Entretanto, não merece prosperar a utilização da referência Seinfra (C2805) em detrimento da Sinapi (94055), face a injustificada divergência com a legislação pertinente.*

66. *Ademais, também não merece prosperar a alegação de que os preços se encontrariam de acordo com o preço praticado no mercado, pois o custo do item na proposta (R$ 25,48, praticamente idêntico ao referencial Seinfra, de R$ 25,49) é superior ao da fonte oficial de custos Sinapi (R$ 24,75) (peça 59, p. 778). Essa diferença, apesar de reduzir o valor inicialmente apurado (R$ 370.549,12), confirma um sobrepreço total de R$ 22.336,40 para o item.*

III – Da inviabilidade de realização de dois certames

67. *O item "tubo FoFo dúctil 2GS JE k-7 p/ água DN 300" representa 33,44% do valor da proposta, sem que haja, nos autos, comprovação da inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, pesquisa de preços de mercado, ou justificativas que sustentem essas ausências. Para o referido insumo, a Sedec/PI utilizou a base Seinfra/CE como parâmetro de custo, tendo obtido desconto na licitação de apenas 0,26%.*

III.1 – argumentos da Secretaria Estadual de Defesa Civil-Sedec/PI

68. *Afirma que o insumo não estaria previsto nas tabelas de custos federais (Sicro e Sinapi), estando previsto na tabela Seinfra/CE, adotada como referência para a utilização do preço unitário do fornecimento desse material. Afirma, ainda, que teria realizado pesquisa de mercado à época, a qual teria demonstrado preço compatível com o da tabela Seinfra/CE (peça 56, p. 4, 13-14). A pesquisa de mercado está à peça 56, p. 18-20.*

69. *Na peça 56, p. 18-19, a pesquisa de preço foi realizada em 18/5/2017, junto à empresa RF Comercial e Industrial de Tubos Ltda. para 49.200 metros de tubos K-7 FoFo dúctil PB JGS L=6,00m DN 300mm, com preço médio de R$ 325,00/metro, no total de R$ 15.990.000,02.*

70. *Já na peça 56, p. 20, a pesquisa de preço foi realizada em 24/5/2017, junto à empresa INAPI – Industria Nordestina de Acessórios para Irrigação Ltda. para 49.200 metros de "tubos K-7 FoFo dúctil PB JGS L=6,00m DN 300mm", com preço médio de R$ 328,38/metro, no total de R$ 16.156.665,00.*

71. *Ressalta que para esse item teria sido aplicado o BDI diferenciado (peça 56, p. 4 e 14).*

72. *Alega que, além da viabilidade econômica demonstrada, seria imperioso destacar a inviabilidade técnico-econômica da realização de dois certames, tendo em vista que o referido parcelamento tornaria a logística e a fiscalização da obra muito mais onerosa à Administração.*

73. *Alega que a obra seria executada de forma menos hábil e eficiente, tendo em vista a dificuldade de sincronia entre o fornecimento de material e a execução de serviços quando se trata de múltiplos contratados para a execução de uma obra emergencial de grande porte, o que poderia penalizar a população que sofre com a falta de água (peça 56, p. 5).*

74. *Afirma que a implantação das obras teria como objetivo principal a busca de solução definitiva para o abastecimento de água do município de Jaicós/PI, sendo de grande relevância que sua execução fosse feita em uma única etapa, o que evitaria atrasos significativos na obra, aliado ao fato de que o item de fornecimento do tubo FoFo dúctil 2GS JE k-7 p/água DN 300 estar com um preço compatível ao do mercado, conforme pesquisa de preço (peça 56, p. 5 e 14).*

75. *Ressalta a situação hídrica crítica do município de Jaicós/PI, o que corroboraria a situação emergencial, enfatizando a necessidade da implantação das obras, e que, considerando as*

justificativas apresentadas, as irregularidades apontadas na Representação não mereceriam prosperar (peça 56, p. 5 e 14).

76. *Alega que a realização pela Administração do procedimento de Concorrência ao invés de uma dispensa de licitação teria visado uma melhor aplicação dos recursos públicos, sendo inviável a realização de novas licitações, haja vista que o procedimento realizado não apresentaria nenhum vício insanável (peça 56, p. 6).*

77. *Alega ainda que a Administração Pública representada por sua autoridade competente, dentro de sua margem de discricionariedade, assegurada pela legislação e doutrina pertinentes à matéria, e em virtude da real necessidade e urgência da solicitação, haja vista o interesse público em jogo, teria realizado apenas um procedimento licitatório com base na Lei 8.666/93, tendo em vista a inviabilidade técnica-econômica da realização de dois certames, conforme já demonstrado, bem como uma grande demora na execução do objeto, penalizaria a população que sofre com a escassez de água (peça 56, p. 6).*

78. *Afirma que as irregularidades apontadas não mereceriam prosperar, tendo em vista os preços contratados estarem de acordo com o praticado no mercado, a inviabilidade técnico-econômica da realização de dois certames, e a natureza emergencial da contratação para a implantação de Sistema Adutor no município de Jaicós/PI (peça 56, p. 6).*

III.2 – argumentos da contratada Construtora Hidros Ltda.

79. *Inicia relatando e descrevendo a concepção do projeto do sistema adutor (peça 57, p. 8). Relata que as responsabilidades e especificações do projeto estariam previstas no volume 03 do Projeto Básico (peça 57, p. 8-11).*

80. *Afirma que, sob o ponto de vista econômico, a aquisição dos tubos seria relevante e, tem um peso da ordem de 33,44% do valor da proposta. Já sob o ponto de vista técnico, a aquisição dos tubos seria apenas um insumo ou um material inerte (peça 57, p. 11).*

81. *Afirma ainda que a finalidade dos tubos de transportar água seria dependente da execução perfeita de todas as suas fases, que seria desde o manuseio até a junção dos tubos (peça 57, p.11).*

82. *Argumenta que na fase inicial de operação do sistema, todas as etapas do empreendimento funcionarão simultaneamente, como uma única unidade. Com isso, eventuais falhas de materiais ou serviços poderão ocorrer, e por esse motivo, essa fase é muito crítica para o futuro da obra e caberá à administração cobrar os ajustes e as soluções para garantir o perfeito funcionamento do sistema (peça 57, 11).*

83. *Destaca as desvantagens para o parcelamento do objeto sob os pontos de vista técnico e econômico para a referida obra (peça 57, p. 11-15):*

i) Adoção de BDI diferenciado para os tubos no valor de 15,27%, ao passo que para os serviços, foram usados o BDI de 31,16%;

ii) A execução do sistema adutor por uma única empresa facilitaria maior controle da fiscalização e asseguraria o cumprimento dos prazos de execução e vigência contratual;

iii) A concentração da responsabilidade da garantia para uma única empresa garantiria o funcionamento do sistema e atingiria o objetivo do abastecimento d'água, facilitando a definição de responsabilidades por eventuais falhas na execução;

iv) Dificuldade na compatibilização de mais de um cronograma, principalmente, sob o ponto de vista da logística entre o fornecimento dos materiais e a execução dos serviços. Nesse caso, se um vir a fracassar ou atrasar a entrega poderá afetar a outra parte no cumprimento do cronograma de execução da obra;

v) A divisão do objeto, sob o ponto de vista econômico, não seria uma matemática simples, ou seja, separar os valores financeiros dos materiais e serviços. Essa divisão provocaria outros custos não previstos, tais como: majorar carga e descarga, responsabilidade pelo estoque, majoração nos transportes, substituição de peças danificadas e, dificuldade na definição de responsabilidades pelas falhas de execução;

vi) Não parcelamento seria a solução mais vantajosa técnica e economicamente, para garantir a

execução da obra na sua totalidade, evitar o fracasso, e gerar o benefício para a população tão carente e desprovida de água potável.

vii) Cita como exemplo que o não parcelamento dos materiais betuminosos não teria prosperado. Teria constatado através das publicações de editais, tanto nos governos estaduais, municipais e federal, referentes à aquisição de material betuminoso aplicado na execução de rodovias, o não parcelamento do objeto;

viii) Apresenta cenários financeiros sobre a representatividade do item objeto passível de parcelamento. Para o cenário 1, considera apenas o custo dos tubos no valor de R$ 16.479.840,00 (quantidade multiplicado pelo valor unitário da oferta), desconsiderando o BDI. O cenário 2 seria o valor de R$ 18.996.276,04, considerando o BDI diferenciado (quantidade multiplicada pelo valor unitário da oferta adicionado do BDI de 15,27%) (peça 4, p. 26). O cenário 3 seria o valor de R$ 18.249.348,00, desconsiderando o valor de impostos (PIS/Cofins) na composição do BDI (quantidade multiplicada pelo valor unitário da oferta adicionado do BDI de 10,74%) (peça 57, p. 13-15).

84. *Afirma que a diferença entre o cenário 2 e cenário 1 é de R$ 2.516.436,04, representando 4,43% do valor da proposta, enquanto a diferença entre o cenário 3 e cenário 1 seria de R$ 1.769.508,00, representando 3,11% do valor da proposta.*

85. *Afirma ainda que tais diferenças financeiras estão compatíveis com a natureza e a especificidade da obra, pois a planilha orçamentária não contemplaria todos os serviços usados durante a execução da obra, tais como: as responsabilidades por todo o empreendimento, estoques, manuseios, reposição de peças com defeitos, etc.*

86. *Por fim, conclui que não é recomendável o parcelamento do objeto, sob o ponto de vista técnico e econômico para a referida obra, devido a sua natureza, responsabilidades e suas especificidades (peça 57, p. 15). Além disso, afirma que as soluções adotadas pela Sedec/PI referente aos serviços de escavação em rocha branda a frio e de escoramento descontínuo de valas estão compatíveis com a natureza e especificidade da obra (peça 57, p. 15).*

III.3 – Análise

87. *Assiste razão à Sedec/PI quanto à não previsão do insumo "tubo FoFo dúctil 2GS JE K-7 p/ água DN 300" nas tabelas de custos oficiais (Sicro e Sinapi). Da mesma forma, quanto aos argumentos de que teria realizado pesquisa de mercado e que o preço desse insumo estaria compatível com a tabela Seinfra/CE, demonstrando a aderência do referencial adotado ao preço de mercado.*

88. *Ressalta-se que o custo unitário editalício do fornecimento do insumo "tubo FoFo dúctil 2GS JE K-7 p/ água DN 300" foi de R$ 334,61 com frete incluso (peça 4, p. 26), enquanto os valores de pesquisas de mercado trazidas pela Sedec/PI, sem inclusão de frete, os custos foram de R$ 325,00 e R$ 328,38 (peça 56, p. 18-22). Nesse sentido, vislumbra-se que o valor ofertado estaria compatível com o valor de mercado, constatando-se pequena margem (R$ 9.61=R$ 334,61-R$ 325,00) para suportar os custos de frete, armazenamento, transporte interno, etc.*

89. *Assim, apesar da quase equivalência econômica demonstrada pela Sedec/PI entre preços da pesquisa de mercado e o referencial de preços adotado, destaca-se que o parcelamento possibilitaria maior concorrência, propiciando a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração, pois, em tese, as empresas competiriam em suas áreas de expertise (construção e fornecimento de tubos, respectivamente), oferecendo maiores vantagens. Assim, ter-se-ia competição entre especialistas, conhecedoras de seus riscos em seus respectivos negócios, e com isso, maior previsibilidade de seus custos, resultando em propostas mais vantajosas.*

90. *Deve ser lembrado, ainda, que, no caso concreto, não houve de fato concorrência, pois apenas uma empresa ofertou lances e o preço proposto, R$ 384,54/m, foi quase o mesmo previsto no edital, R$ 385,70/m, com uma diferença de apenas 0,3%.*

91. *Quanto aos cenários apresentados pela contratada em relação ao BDI aplicável sobre o custo de aquisição do tubo, não foi possível inferir o que a empresa pretendeu demonstrar, tendo em vista que foram apresentados diversos cálculos matemáticos inconclusivos.*

92. *Sendo assim, embora a presente irregularidade não seja suficiente para, sozinha, anular a licitação, não merecem prosperar as alegações de inviabilidade logística e de dificuldades na fiscalização da obra com a realização do parcelamento, pois com planejamento e pessoal especializado da Secretaria, é possível administrar dois contratos.*

93. *Além disso, considerando a execução em etapas/trecho, é tecnicamente viável sincronizar o fornecimento de tubos com a implantação destes. Assim, não merecem acolhimento os argumentos de que haveria falta de sincronia entre os contratados e o de que a execução deveria ser feita em uma única etapa a fim de evitar atrasos significativos na obra.*

94. *Ressalta-se que não foi questionada a discricionariedade da Administração, mas a obrigatoriedade de o gestor público demonstrar a inviabilidade de realização de dois certames, de acordo com a jurisprudência aplicável. Ademais, apesar de a população beneficiada sofrer com a escassez de água, tal situação é histórica e não contingencial, não suprimindo a necessidade de a Administração respeitar o regramento jurídico sobre o tema.*

95. *Nessa linha, a escolha de realização de licitação na modalidade concorrência em vez de dispensa de licitação (a qual somente seria aplicável nos casos restritos previstos no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93), não confere licença à Administração para deixar de atender as exigências legais. Logo, também não merece prosperar o argumento de que em virtude da real necessidade e urgência da solicitação, teria realizado somente um procedimento licitatório com base na Lei 8.666/93.*

96. *Na mesma linha, ainda que cabível uma dispensa emergencial para o caso, o que se cogita apenas por hipótese, não é possível afirmar, como alegado, que a adoção de concorrência no lugar da dispensa visou uma melhor aplicação dos recursos públicos, pois, no caso concreto: o edital continha cláusulas restritivas, houve apenas uma licitante, o valor ofertado foi apenas 1,5% menor que o orçado, o projeto básico está carente de estudos preliminares que sustentem os quantitativos estimados e há sobrepreço no contrato. Tudo isso fez reduzir, se não eliminar, os possíveis ganhos do procedimento licitatório escolhido.*

97. *Da mesma forma, não merece ser acolhida a alegação de que o procedimento realizado não apresentaria nenhum vício insanável, haja vista, como já destacado, a constatação de três irregularidades graves (falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora; exigência de comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica; e sobrepreço na contratação).*

98. *Voltando ao parcelamento do objeto, não se está afirmando que este é insuscetível de falhas, mas cabe à Administração prevê-las e cobrar a sua correção caso realmente ocorram. Destaca-se ainda que a concentração da responsabilidade da garantia para uma única empresa não garante o funcionamento do sistema, mas apenas a maior facilidade de imputar responsabilidades. Sendo assim, não assiste razão à contratada nesses quesitos.*

99. *Apesar das constatações de não parcelamento dos materiais betuminosos no caso das rodovias, o entendimento do Acórdão 3.009/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, é no sentido de que o parcelamento é a regra, excepcionada apenas quando, justificadamente, prejudicial ao interesse público.*

100. *Concluindo, apesar de não estar devidamente comprovada a inviabilidade de realização de dois certames, entende-se que a irregularidade, analisada isoladamente, não seria suficiente para tornar nulo o procedimento já realizado, mas deverá ser objeto de justificativa e análise mais aprofundada no caso de refazimento da licitação por parte da Sedec/PI.*

IV – Determinação contida no item 9.2 do Acórdão 1.750/2018-TCU- Plenário

101. *Quanto ao atendimento da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 1.750/2018-TCU-Plenário, a Sedec/PI notificou a contratada informando que a execução do Contrato 3/2018 - Sedec/PI não teria início até o julgamento desse processo, face a determinação cautelar do Tribunal (peça 56, p. 21-22). Registre-se que a expedição de Ordem de Serviço das obras ficou condicionada ao julgamento desta Representação (peça 35, p. 20).*

102. *Sendo assim, do ponto de vista cautelar, não houve alteração na situação fática da*

contratação. No entanto, quanto ao fundamento dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do acórdão mencionado, permanecem as irregularidades identificadas, não tendo havido elisão significativa do sobrepreço inicialmente apurado, nem a apresentação dos estudos geotécnicos completos.

CONCLUSÃO

103. *Em síntese, subsistem no presente processo três irregularidades principais:*

i) exigência de comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica (decantador laminar), em violação aos arts. 3º e 30 da Lei 8.666/1993, a qual pode ter contribuído para o fato de apenas uma empresa ter participado do certame;

ii) ausência de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora, os quais são indispensáveis à correta demonstração do custo da obra, em especial no tocante aos quantitativos e técnicas de serviços aplicáveis, em violação ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; e

iii) sobrepreço no serviço de escavação em rocha branda a frio, no valor de R$ 6.576.760,51, e no serviço de escoramento descontínuo, no valor de R$ 22.336,40, devido à não adoção do referencial oficial de preço Sinapi, em violação ao Decreto 7.983/2013.

104. *Ademais, não restou plenamente justificado, do ponto de vista técnico-operacional, a inviabilidade de se realizar o parcelamento do objeto, no tocante ao insumo "tubo FoFo dúctil 2GS JE k-7 p/ água DN 300", representativo de mais de 33% do valor da contratação, em violação ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.*

105. *Assim, considerando os fundamentos indicados na presente instrução, bem como os presentes nas instruções de peças 25 e 40, entende-se que as irregularidades subsistentes indicam a necessidade de se determinar a anulação da Concorrência 2/2017-Sedec/PI e do contrato dela decorrente.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

106. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar à Secretaria de Defesa Civil do Piauí (Sedec/PI):

i) com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45, caput, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência da notificação, adote as providências necessárias à anulação da Concorrência 2/2017-Sedec/PI e do contrato dela decorrente, tendo em vista a violação ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, aos arts. 3º; 6º, inciso IX; 23, § 1º; e 30, parágrafos 1º, 2º e 3º, todos da Lei 8.666/1993, bem como ao Decreto 7.983/2013, informando o TCU sobre as medidas adotadas no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do término do prazo estabelecido nessa notificação;

ii) com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, caso pretenda promover nova licitação, com recursos federais, faça sanar as irregularidades identificadas no edital da Concorrência 2/2017-Sedec/PI (falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e caminhamento da adutora; exigência de comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica; injustificada não adoção dos referenciais oficiais de preços de obras (Sinapi e Sicro), que ocasionou sobrepreço na contratação; e injustificado não parcelamento do objeto.

c) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à empresa representante (Construtora Sucesso S.A. - CNPJ 09.588.906/0001-43), à empresa vencedora (Construtora Hidros Ltda. - CNPJ 12.066.346/0001-71), à Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí (Sedec/PI) e ao Ministério da Integração Nacional, para conhecimento; e

d) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU".

É o relatório.

VOTO

I – Considerações iniciais

Trata-se de representação formulada pela Construtora Sucesso S.A. a respeito de possíveis irregularidades no edital da Concorrência Pública 2/2017, publicado pela Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí (Sedec/PI) com o objetivo de contratar empresa especializada para execução dos serviços de implantação do sistema adutor do município de Jaicós/PI.

2. As obras foram estimadas em R$ 57.685.909,84, sendo que grande parte do valor (R$ 54.410.665,63) é proveniente do Ministério da Integração Nacional. O restante ficou a cargo do Governo do Estado do Piauí. O empreendimento está incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Recursos Hídricos - Seca/Piauí).

3. Apesar da magnitude, uma única empresa participou do certame (Construtora Hidros Ltda.), oferecendo proposta comercial de R$ 56.805.193,70. Também é de se destacar que, no curso do processo, houve a celebração do contrato, sob a justificativa de que o negócio jurídico era emergencial, dada a situação de falta de água vivenciada pela população da região de Jaicós/PI. A despeito disso, o Secretário de Defesa Civil informou que a ordem de início dos serviços aguardaria o julgamento de mérito destes autos.

4. O representante narrou a existência de dezesseis irregularidades, sendo que, após a realização das oitivas da Secretaria de Defesa Civil do Piauí e da empresa contratada, a unidade técnica entende subsistir as seguintes: i) falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e no caminho da adutora; ii) sobrepreço decorrente de preços unitários superiores aos praticados no mercado; iii) exigência na comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica; e iv) ausência de justificativa quanto à inviabilidade de parcelamento do objeto do certame.

5. Antes da realização da última oitiva, o Plenário, por meio do Acórdão 1.750/2018, determinou cautelarmente à Secretaria de Defesa Civil do Piauí que se abstivesse de emitir a ordem de início de serviços, salvo se houvesse concordância quanto à redução de R$ 6.830.968,80, referente ao sobrepreço identificado pela unidade técnica. Adicionalmente, também foi ordenado que, na hipótese de início das obras, fosse condicionado o pagamento das medições dos serviços de escavação de materiais de 2ª e 3ª categorias à apresentação de estudos geotécnicos completos, incluindo laudos das sondagens e memórias de cálculo, que demonstrem o perfil do terreno e justifiquem as quantidades envolvidas.

6. Todas as manifestações dos jurisdicionados foram analisadas pela Secex/PI, que propôs, ao final, em pareceres uniformes, a procedência da representação, determinando-se ao Governo do Piauí a anulação da Concorrência 2/2017-Sedec/PI e do contrato dela decorrente. Adicionalmente, caso o ente pretenda promover nova licitação com recursos federais, a unidade técnica entende necessária ordem para que o novo certame expurgue os vícios identificados.

7. Manifesto-me parcialmente de acordo com os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer. Antecipo que minha divergência reside basicamente no valor do sobrepreço, sendo que, nos demais pontos, há total concordância com as análises efetuadas.

II – Ausência de estudos geotécnicos

8. Do que restou apurado, duas irregularidades sobressaem, quais sejam, a ausência de estudos geotécnicos e a superestimativa dos preços.

9. Mesmo tendo sido facultada a apresentação dos estudos geotécnicos, o órgão estadual não apresentou qualquer documento que indique o conhecimento do perfil do solo por que passará a adutora. Sem comprovar conhecimento das características locais, isto é, se de baixa (primeira categoria), média (segunda categoria) ou alta resistência (terceira categoria) ao desmonte mecânico,

previu-se, sem memória de cálculo e, por isso, de forma injustificada, o quantitativo dos materiais de 1ª, 2ª e 3ª categoria nos percentuais de 30%, 25% e 45%, respectivamente.

10. Na oitiva realizada, o Governo do Estado do Piauí limitou-se a afirmar que, diante da necessidade de apresentação do projeto básico em tempo hábil ao concedente a fim de que pudesse pleitear os recursos financeiros fundamentais à execução da obra, o "detalhamento" dos estudos geotécnicos constituiriam a primeira etapa da elaboração do projeto executivo, atribuição esta da contratada. Depois, em resposta complementar, alegou que o perfil do solo seria conhecido no momento da elaboração do projeto básico, pois teria realizado sondagens a trado no caminho a ser percorrido pela adutora, bem como colhido informações junto à concessionária responsável pelo abastecimento de água no município de Jaicós/PI.

11. A empresa, por sua vez, afirmou genericamente que os elementos fornecidos no edital foram suficientes para oferecer sua proposta e que se trataria de uma região conhecida.

12. A despeito dos argumentos lançados, é importante ressaltar que as sondagens não foram apresentadas. Não é demais lembrar que os custos de escavação são significativamente influenciados pelo tipo de solo existente. Apenas a título ilustrativo, se o material de 3ª categoria for elevado para 80% e os de 1ª e 2ª categorias forem reduzidos para 10% cada, mesmo se mantendo o volume total de escavação haverá um aumento no preço do empreendimento de quase R$ 9 milhões.

13. Isso reforça a gravidade dos fatos. Diante dessa constatação, conclui-se que os estudos utilizados no certame não possuem nível de precisão adequado para caracterizar a obra, infringindo, assim, o disposto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993.

14. É importante mencionar também que os gestores tinham conhecimento, desde fevereiro deste ano, data da primeira oitiva, da existência da presente representação que apurava, dentre outras coisas, a ausência de estudos geotécnicos. De lá para cá, nada foi apresentado, nem mesmo os laudos das sondagens que supostamente possuiriam. Essa inércia contrasta, de certo modo, com a urgência justificadora da assinatura do contrato.

15. Para se precaver do risco de futuro jogo de planilha (termo utilizado para apontar desequilíbrios na equação econômico-financeira do contrato causados pelo aumento nas quantidades de serviços com sobrepreço), o órgão estadual firmou termo aditivo ao contrato no qual foi estabelecida a impossibilidade de acréscimos financeiros decorrentes de modificação nos quantitativos dos serviços de escavação de valas para assentamento de tubos.

16. Além de essa alteração contratual atingir apenas um serviço com sobrepreço (assunto que será abordado no tópico seguinte), observo que tal modificação em tese não resolve a questão, pois não está demonstrada a correção dos volumes de escavação previstos no edital e no contrato. Por essa razão, julgo procedente a representação neste ponto por considerar que a irregularidade, por si só, já justifica a determinação para a anulação do certame e do contrato dela decorrente.

III - Sobrepreço

17. A falta de cálculos acerca do quantitativo a ser escavado de cada tipo de solo é agravada pela seguinte constatação: a unidade técnica encontrou sobrepreço em dois itens da planilha intimamente relacionados à deficiência dos estudos geotécnicos, a saber: escavação em rocha branda a frio e escoramento de valas com pranchas de madeira. No total, foram examinados pela secretaria regional sete serviços, que atingem 31,51% do contrato. O item mais significativo da planilha não foi analisado (tubo fofo dúctil 2GS JE k-7 para água DN 300, correspondente a 33,44% do total), dada a ausência de referências oficiais.

18. O caso mais emblemático diz respeito ao primeiro serviço mencionado (escavação de rocha branda a frio), pois, por empregar um rompedor pneumático para fragmentar a rocha, sua necessidade limita-se aos locais em que for identificado material de 3ª categoria. Apenas em circunstâncias excepcionais é utilizado na escavação de material de 2ª categoria. Não se cogita sua utilização quando houver apenas solo (material de 1ª categoria). Além de não existir memória de cálculo que justifique a quantidade desse serviço, eis que não se conhece o perfil do terreno, foi apontado sobrepreço de R$ 6.576.760,51 (equivalente a 140,72%). A referência da Secex/PI foi a composição 94172 do Sinapi.

19. Quanto ao serviço de escoramento de valas, nos sistemas referenciais de custo, como o Sinapi, existem algumas composições paradigmas. Assim, a especificação técnica do item contida no projeto básico mostra-se fundamental não só para os licitantes na formação de seus custos, mas também para os trabalhos de fiscalização. Entretanto, face às imprecisões descritivas do caderno de encargos (peça 7, p. 39/42), a unidade técnica optou por escolher a referência que é mais utilizada nas obras públicas (escoramento de valas, tipo pontaleteamento, código Sinapi 90391). O sobrepreço calculado foi de R$ 370.549,12 (equivalente a 89,23%).

20. Na oitiva, a secretaria estadual alega ter observado a tabela Sinapi, mas, como o serviço de escavação de rocha branda a frio não existiria no sistema mantido pela Caixa, adotou referencial diverso, qual seja, da Seinfra/CE (código C3400). A Construtora Hidros, por sua vez, afirmou que a administração estadual teria utilizado os coeficientes da composição da Seinfra/CE e inserido os custos dos insumos previstos no Sinapi.

21. Em relação ao segundo serviço, os gestores alegaram que a unidade técnica teria utilizado um escoramento (tipo pontaleteamento) que não corresponderia àquele previsto no projeto básico (escoramento descontínuo com pranchas de madeira). Afirmaram que a referência mais adequada – e por isso escolhida como paradigma no orçamento-base do certame – seria a contida na tabela da Seinfra/CE (código C2805). A empresa trouxe argumentos semelhantes.

22. Ao examinar as manifestações, a unidade técnica entendeu que: i) nos termos do art. 5º, parágrafo único, do Decreto 7.983/2013, outros sistemas referenciais de custos somente são aplicáveis no caso de não ser possível a adoção do Sicro e do Sinapi; ii) ao contrário do que fora afirmado, a composição do serviço de escavação de valas constava no Sinapi, tanto que fora juntada aos autos pela Secex/PI, restando injustificada a utilização da tabela da Seinfra/CE, mantendo-se, portanto, o sobrepreço apurado neste item; e iii) a composição que melhor se adequa ao serviço de escoramento descontínuo é a de código Sinapi 94055, sendo necessária a redução do sobrepreço apontado, que passa de R$ 370.549,12 para R$ 22.336,40.

23. Passo a decidir a respeito da referência mais adequada para o serviço de escavação de valas.

24. A composição utilizada no orçamento-base da licitação foi obtida no sistema de custos da Seinfra/CE, mas os valores dos insumos, à exceção do compressor de ar, foram retirados no Sinapi. Transcrevo tabela com o custo unitário (portanto, sem o BDI):

Escavação em rocha branda a frio – M3 – Seinfra/CE				Comp. Cód. C3400	Custo Total
Código	Descrição	Unid.	Coef.	Custo	
10727	Compressor de ar 170 PCM (CHP)	H	1,5025	74,27	111,60
5795	Martelete ou rompedor pneumático manual, 28kg, com silenciador – CHP diurno. AF 07/2016	H	3,05	15,09	46,02
88316	Servente	H	5	13,16	65,80
Total					**223,42**

25. A empresa contratada, por sinal a única que participou do certame, ofertou o valor unitário de R$ 212,28. Diferiu tão somente em relação ao custo do insumo “martelete”, de R$ 15,09 no edital para R$ 11,44 na proposta.

26. A Secex/PI, por sua vez, defendeu a utilização da seguinte referência:

Escavação de valas em rocha branda - executada entre as profund. de 0,00 a 2,00 m - com uso de rompedor pneumático – M3 – Sinapi				Cód. 94172	Custo Total
Código	Descrição	Unid.	Coef.	Custo	
9	Compressor de ar rebocável, vazão	H	0	46,05	34,35

Escavação de valas em rocha branda - executada entre as profund. de 0,00 a 2,00 m - com uso de rompedor pneumático – M3 – Sinapi				Cód. 94172	Custo Total
Código	Descrição	Unid.	Coef.	Custo	
0972	250 PCM, pressão de trabalho 102 PSI, motor a diesel potência 81CV – CHP diurno. AF 06/2015		,746		
5795	Martelete ou rompedor pneumático manual, 28kg, com silenciador – CHP diurno. AF 07/2016	H	1,492	15,09	22,51
88316	Servente com encargos complementares	H	2,38	13,16	31,32
Total					**88,18**

27. Como pode ser observado, parte significativa do sobrepreço reside na diferença entre os coeficientes dos insumos. Ou seja, mostra-se fundamental definir qual a fonte adequada no caso concreto.

28. Ocorre que a composição utilizada pela Secex/PI foi elaborada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), está contida na base de dados do Sinapi Nacional, mas não integra o sistema referencial, ou seja, ainda não passou pelo processo de aferição pelos engenheiros/arquitetos da Caixa. Em paralelo, por não integrar o Sinapi referencial, não é possível ao público em geral acessar a composição. Considerando que os gestores não tiveram acesso à composição do Sinapi – nem seria exigível deles conduta nesse sentido – e que os coeficientes não passaram pelo processo de validação pela Caixa, adoto o consumo indicado pela Seinfra/CE.

29. A jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.981/2009-Plenário, e o Decreto 7.983/2013 (art. 5º, parágrafo único) estabelecem que, mesmo na ausência de composições na base de dados referencial do Sinapi, deve-se adotar, sempre que possível, os custos dos insumos constantes desse sistema federal. E é neste ponto que reside minha divergência ao que fora defendido pelos jurisdicionados.

30. Além do servente e do martelete, itens que foram orçados de forma adequada com base no Sinapi, tenho que o custo do compressor de ar também pode ser obtido no sistema da Caixa. Em que pese não haver equipamento com a vazão indicada na composição da Seinfra/CE, o Sinapi oferece outro de maior vazão (189pcm) a um custo horário produtivo menor menor (R$ 35,60).

31. A bem da verdade, a escolha desse compressor de maior capacidade geraria um coeficiente de utilização menor dele e do martelete. Entretanto, de forma conservadora e favorável ao órgão estadual, manterei os coeficientes indicados na composição da Seinfra/CE. Assim, defendo que o custo paradigma da escavação passe a ser de R$ 165,31/m³, tal como reproduzido na tabela a seguir:

Escavação em rocha branda a frio – M3 – Seinfra/CE				Comp. Cód. C3400	Custo
Código	Descrição	Unid.	Coef.	Custo	Total
10727	Compressor de ar 170 PCM (CHP)	H	1,5025	35,6	53,49
5795	Martelete ou rompedor pneumático manual, 28kg, com silenciador – CHP diurno. AF 07/2016	H	3,05	15,09	46,02
88316	Servente	H	5	13,16	65,80
				Total	**165,31**

32. O preço unitário, com BDI contratual de 31,16%, passa a ser de R$ 216,82. Portanto, o sobrepreço recalculado atinge a importância de R$ 2.488.905,97, valor que deve ser expurgado caso o governo estadual pretenda publicar nova licitação utilizando recursos federais.

33. Feitas essas considerações, passo ao segundo item questionado (escoramento de valas).

34. A planilha orçamentária informa que o serviço a ser executado deve ser de escoramento de madeira, tipo pontaleteamento, ou seja, previu-se uma retenção do solo lateral da vala com tábuas na

vertical, que devem ser travadas transversalmente por estroncas. Entretanto, a composição de preços apresentada no edital informava características incompatíveis com a descrição contida no orçamento, isto é, escoramento descontínuo com pranchas de madeira, item com custo unitário maior.

35. A resposta para essa contradição deveria estar contida na especificação técnica (peça 7, p. 39/42). Entretanto, o caderno de encargos não define que tipo de solução será adotada para cada trecho, apenas enumera as possibilidades (solução descontínua, contínua, especial, metálico e madeira), dando a entender que haverá o emprego de mais de um tipo. A imprecisão é agravada pela ausência dos estudos geotécnicos e da memória de cálculo do quantitativo previsto na planilha.

36. Portanto, ao contrário do que fora defendido pelos jurisdicionados, não há um tipo inequívoco de escoramento definido no projeto básico. Ainda que em alguns trechos tenha se pensado no escoramento descontínuo – o que se admite por hipótese, lembrando-se que tal imprecisão não pode ser aceita em estudos a nível de projeto básico –, não pode a administração pagar pelo serviço mais oneroso (escoramento descontínuo) quando parte será executado por pontaleteamento, notoriamente de menor custo.

37. Mesmo que seja executado o escoramento descontínuo em parte do traçado da adutora, concordo com a unidade técnica que, nos termos do art. 3º do Decreto 7.983/2013, outros sistemas referenciais de custos somente são aplicáveis no caso de não ser possível a adoção do Sicro e do Sinapi. Como neste caso era possível a utilização do sistema referencial da Caixa (composição de código 94055), este dever ser o parâmetro para aferir a adequação dos valores contratuais relativos ao escoramento descontínuo.

38. A Secex/PI chegou a propor a redução do sobrepreço, baseado na premissa de que todo o serviço de escoramento seria realizado de forma descontínua. Esse raciocínio não pode ser aceito, pois, à luz das considerações já lançadas neste voto, não se sabe que tipo de solução foi adotada para cada trecho da adutora. Assim, caso haja interesse do órgão gestor em promover novo certame utilizando recursos federais, deve revisar o projeto básico, eliminando as citadas contradições.

IV – Restrição à competitividade

39. Outra irregularidade apontada pela unidade técnica diz respeito à exigência de comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica. Trata-se do equipamento "decantador laminar pré-fabricado em poliéster reforçado em fibra de vidro". O item representa apenas 1,37% do orçamento, é utilizado para eliminar as partículas de sujeira que ficam suspensas na água e, por ser pré-fabricado, normalmente é subcontratado.

40. O governo estadual alega que a exigência de atestado prévio para o decantador reside em sua importância técnica para que se tenha água apta ao consumo humano. A construtora afirmou a mesma coisa.

41. A meu ver, além da baixa materialidade, a exigência não pode ser considerada indispensável à garantia do cumprimento do objeto (construção de uma adutora). Ao limitar a técnica de decantação, sabendo que existem diversas, restringe-se o número de licitantes, ponto que pode justificar a presença de uma única empresa no certame.

42. Por sinal, a jurisprudência predominante do TCU, consubstanciada na Súmula 263, estipula que as exigências técnicas para fins de habilitação devem estar limitadas às parcelas de maior relevância e valor significativo, sendo que os quantitativos devem ser proporcionais à dimensão e à complexidade da obra.

43. Sendo assim, acompanho a unidade técnica ao propor que, em caso de nova licitação lastreada em recursos federais, promova a exclusão desse tipo de exigência para fins de qualificação técnica.

V – Ausência de parcelamento

44. Por último, a unidade técnica informa que o item "tubo FoFo dúctil 2GS JE k-7 p/ água DN 300" representa 33,44% do valor total do contrato e que, dada a relevância do insumo, seria possível o parcelamento do objeto, sendo um certame destinado à compra dos tubos, outro para o assentamento deles. Como não encontrou justificativas para a realização de uma única concorrência, a Secex/PI

considera que o assunto deverá ser objeto de justificativa e análise mais aprofundada no caso de refazimento da licitação.

45. Trata-se de uma questão delicada que deve ser melhor avaliada pelo gestor à luz do caso concreto, não devendo o Tribunal se imiscuir na esfera discricionária do gestor, a menos que haja o cometimento de alguma ilegalidade. Se, por um lado, a realização de duas licitações poderia em tese ampliar a competitividade, por outro, há riscos que devem ser mensurados e considerados na tomada de decisão. Problemas como a necessidade de se compatibilizar os cronogramas, a vulnerabilidade no armazenamento/estoque dos tubos e a dificuldade na definição dos responsáveis pelas falhas de execução devem ser considerados.

46. Por essa razão, reputo suficiente que o Tribunal determine à Secretaria de Defesa Civil do Piauí (Sedec/PI) que justifique técnica e economicamente a viabilidade, ou não, do parcelamento do objeto.

47. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2750/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.795/2018-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Construtora Hidros Ltda. (12.066.346/0001-71); Construtora Sucesso S.A. (09.588.906/0001-43).
4. Órgão: Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí (SECEX-PI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que apura irregularidades no edital da Concorrência Pública 2/2017, publicado pela Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí (Sedec/PI) com o objetivo de contratar empresa especializada para execução dos serviços de implantação do sistema adutor do município de Jaicós/PI,

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, **in fine**, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Secretaria de Defesa Civil do Piauí (Sedec/PI) que, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 45, **caput**, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência da notificação, adote as providências necessárias à anulação da Concorrência 2/2017-Sedec/PI e do contrato dela decorrente, tendo em vista a falta de estudos geotécnicos nos locais das estruturas e do trajeto da adutora, a exigência de comprovação de capacidade técnica operacional de item sem representação econômica nem relevância técnica e a existência de sobrepreço no contrato firmado com a Construtora Hidros Ltda., informando ao TCU, no mesmo prazo, as medidas adotadas;

9.3. determinar à Secretaria de Defesa Civil do Piauí (Sedec/PI), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, caso pretenda promover nova licitação com recursos federais, faça sanar as irregularidades apontadas no subitem anterior, devendo, adicionalmente, justificar técnica e economicamente a viabilidade, ou não, do parcelamento do objeto;

9.4. dar ciência desta deliberação à empresa representante (Construtora Sucesso S.A.), à empresa vencedora (Construtora Hidros Ltda.), à Secretaria de Defesa Civil do Estado do Piauí (Sedec/PI) e ao Ministério da Integração Nacional; e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2750-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 014.361/2015-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.

Responsáveis: Constran S.A. - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90); Francisco Elísio Lacerda (036.082.658-05); Jorge Alberto Aun (374.154.178-87); José Roberto Bertoli (612.472.518-53); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20); Luiz Sérgio Nogueira (566.485.378-68); Maria Estela Filardi (348.592.927-15); Ulisses Assad (008.266.408-00).

Representação legal: Cyrlston Martins Valentino (23.287/OAB-DF) e outros, representando José Américo Cajado de Azevedo; Edgard Hermelino Leite Junior (49.331/OAB-DF) e outros, representando José Roberto Bertoli, Jorge Alberto Aun e Constran S.A. - Construções e Comércio; Gabriel Miranda Coelho (43.502/OAB-RJ), representando Maria Estela Filardi; Leonardo Lacerda Jube (26.903/OAB-GO), representando Francisco Elísio Lacerda; Eri Rodrigues Varela (1.807/OAB-RN) e outros, representando Ulisses Assad; Najla Saad El Haouli (40.566/OAB-GO), representando José Francisco das Neves; Elísio de Azevedo Freitas (18596/OAB-DF) e outros, representando Luiz Sérgio Nogueira; Silvia Regina Schmitt (58372/OAB-RS) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DE PREÇOS EXCESSIVOS. CONTRATO 58/209, REFERENTE AO LOTE 2 FERROVIA NORTE-SUL NO ESTADO DE GOIÁS. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. IRREGULARIDADES CONFIRMADAS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SOLICITAÇÃO DE ARRESTO DE BENS À ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL DE UMA DAS PEÇAS RECURSAIS. EFEITOS INFRINGENTES. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE E DAS SANÇÕES APLICADAS AO EMBARGANTE. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS INTERPOSTOS PELOS DEMAIS EMBARGANTES.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial constituída em atendimento ao subitem 9.1.1 do Acórdão 1.498/2015-TCU-Plenário em razão do superfaturamento identificado no Contrato 58/2009, referente ao remanescente da construção do lote 2 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 52 km situado entre Ouro Verde de Goiás (GO) e Jaraguá (GO), pactuado com a empresa Constran Construções e Comércio S.A.

2. Nesta etapa processual, são apreciados embargos de declaração opostos pela empresa Constran S.A. - Construções e Comércio e pelos Srs. Luiz Sérgio Nogueira, Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertoli em face do Acórdão 2.240/2018-Plenário. O referido **decisum** foi proferido nos seguintes termos:

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1.498/2015-Plenário, em razão do indício de superfaturamento identificado no Contrato 58/2009, referente ao remanescente da construção do lote 2 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 52 km situado entre Ouro Verde de Goiás (GO) e Jaraguá (GO),

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

9.1. excluir da relação processual o Sr. José Américo Cajado Azevedo;

9.2. considerar revéis, os Srs. Ulisses Assad e José Francisco das Neves, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "c" e "d", e § 2º, ambos da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, caput; e 23, inciso III, da mesma lei, julgar irregulares as contas dos Srs. José Francisco das Neves (062.833.301-34); Ulisses Assad (008.266.408-00), Francisco Elísio Lacerda (036.082.658-05), Luiz Carlos de Oliveira Machado (222.706.987-20), Maria Estela Filardi (348.592.927- 15), Luiz Sérgio Nogueira (566.485.378-68), Jorge Alberto Aun (374.154.178-87) e José Roberto Bertoli (612.472.518-53), bem como da empresa da Constran S.A. - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade os valores já ressarcidos:

Data da Ocorrência	*Débito (R$)*
03/03/10	*395.008,42*
15/03/10	*166.750,80*
22/04/10	*479.843,17*
05/05/10	*851.636,34*
09/06/10	*2.690.260,66*
14/07/10	*2.919.335,26*
31/08/10	*6.709.918,15*
06/09/10	*4.485.133,40*

Data da Ocorrência	*Débito (R$)*
19/10/10	*5.441.872,88*
30/12/10	*3.857.493,73*
30/12/10	*1.924.618,05*
30/12/10	*887.264,65*
16/03/11	*1.070.574,15*
31/03/11	*1.480.522,99*
29/04/11	*751.435,78*
25/08/11	*1.873.720,39*
23/09/11	*1.397.639,67*
21/12/11	*4.659,28*
28/12/11	*21.612,48*
28/12/11	*242.198,07*
27/11/12	*17.954,58*
18/02/13	*17.614,08*
21/02/13	*330.549,27*

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial dos valores atualizados monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento:

Responsável	*Valor da Multa*
José Francisco das Neves	*R$ 5.000.000,00*
Luiz Sergio Nogueira	*R$ 5.000.000,00*
Ulisses Assad	*R$ 5.000.000,00*
Francisco Elisio Lacerda	*R$ 1.000.000,00*
Luiz Carlos Oliveira Machado	*R$ 1.000.000,00*
Maria Estela Filardi	*R$ 1.000.000,00*
Jorge Alberto Aun	*R$ 1.000.000,00*
José Roberto Bertolli	*R$ 1.000.000,00*
Constran S.A. - Construções e Comércio	*R$ 10.000.000,00*

9.5. considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad e Luiz Sérgio Nogueira;

9.6. nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar os Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad e Luiz Sérgio Nogueira para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um período de 8 (oito) anos;

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

9.8. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992;

9.10. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio da Procuradoria Regional da União na 3ª Região, que formule pedido perante a 2ª Vala de Falências e Recuperações Judiciais do Foro Central Cível da Comarca de São Paulo com vistas a salvaguardar as medidas de constrição patrimonial contra a empresa Constran S.A. Construção e Comércio (em recuperação judicial) no valor de R$ 33.730.108,96 (data-base 14/8/2018);

9.11. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao juízo da 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Foro Central Cível da Comarca de São Paulo, ao juízo da 7ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.;

9.12. determinar à SeinfraOpe a juntada de cópia desta deliberação, acompanhada de relatório e do voto que a fundamentam, aos processos TC 029.953/2017-0 e TC 011.144/2015-7."

3. Inconformado com o desfecho processual, o Sr. Luiz Sergio Nogueira opôs embargos declaratórios contra o citado Acórdão, alegando haver contradição, obscuridade e omissão no referido julgado. Em síntese, o embargante aduziu os seguintes argumentos:

a) partiu-se da premissa equivocada de que o embargante era dirigente da construtora Constran, o que não é verdade, visto que era tão somente um representante da empresa em Brasília, não tendo qualquer envolvimento com execução, medição, faturamento da obra ou, ainda, qualquer espécie de poder decisório;

b) não trabalhou como chefe/diretor/executivo de licitações e nem participou de qualquer reunião de elaboração de normas de licitação;

c) não entrou em contato com outras empresas oferecendo vantagens ou negociações, sendo que sua atuação se restringiu a obediência das ordens emanadas de seus superiores hierárquicos, as quais não eram manifestamente ilegais;

d) durante o período em exame o Embargante estava desligado da sociedade empresária, sequer pertencia aos quadros, atuando apenas como pessoa jurídica na condição de procurador, o que reforça a argumentação no sentido da fragilidade de sua condição sob o ponto de vista decisório;

e) o Sr. Luiz Sérgio Nogueira não pertencia à equipe responsável pela montagem de propostas, a qual era subordinada ao Diretor Comercial da época da licitação;

f) a condenação do Embargante está calcada unicamente no acordo de leniência havido entre a Construtora Camargo Corrêa e o Cade, não havendo, no entanto, prova que possa embasar a condenação que lhe foi imposta;

g) cita Nota Técnica nº 01/2016 – 5ª CCR, de 4 de maio de 2016, na qual se afirma que "*o acordo de leniência não consiste em meio de prova e sim em meio de obtenção de prova (regra da corroboração)*" e que "*a colaboração premiada, sozinha, não tem força jurídica e probatória para gerar uma condenação*".

h) a condenação baseada apenas no acordo de leniência é temerária e injusta, caracterizando a omissão da decisão embargada;

i) cita entendimento exposto no parecer 2/2016/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU, de lavra do Procurador Federal Humberto Cunha dos Santos e aprovado pelo então Procurador-Chefe do Cade, Dr. Victor Santos Rufino, no sentido de que "*o Histórico descritivo da conduta, que faz parte do Acordo de Leniência celebrado, deve ser compreendido, portanto, com essas feições. Ainda que seja dever dos beneficiários dizer a verdade, o relato ali contido é uma narrativa eminentemente unilateral, que deverá ser corroborada por outros documentos comprobatórios para validamente assegurar a condenação dos envolvidos"*;

j) assim, não restou demonstrado, por meio diverso, a participação do embargante na suposta irregularidade, tendo havido somente a menção de seu nome por parte dos subscritores do acordo;

k) houve ainda omissão e obscuridade na forma como a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 foi fixada sem exposição fundamentada acerca da dosimetria da pena; e

l) a multa precisa ser proporcional à infração cometida, de modo que, sem a especificação dos critérios, o Embargante, a sociedade e o Poder Judiciário ficam impedidos de realizarem o controle dos fundamentos da dosimetria aplicada.

4. Ante o exposto, o embargante requer o conhecimento e acolhimento dos seus embargos, de forma a sanear as contradições, omissões e obscuridades apontadas.

5. Por sua vez, a Constran e os Srs. Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertoli apresentaram peça recursal em conjunto com alegação de que houve omissão quanto à dosimetria da multa estipulada pela decisão embargada.

6. Além disso, esse último grupo de embargantes aduziu haver omissão quanto a aplicação do sistema Novo Sicro, bem como contradição entre o disposto nos parágrafos 70 e 71 do voto condutor do Acórdão 2.240/2018-Plenário, na medida em que foi aplicado o sistema Sicro-2 como principal referencial de preços de mercado, em detrimento do Novo Sicro, sistema que deveria ser utilizado na visão dos recorrentes, já que o parágrafo 70 do voto que fundamentou o acórdão recorrido assim dispôs:

"70. Conforme pacífica jurisprudência do TCU, os sistemas referenciais oficiais da Administração, como todo documento público, gozam de presunção de veracidade e de legitimidade, ou seja, refletem os preços de mercado, razão pela qual podem e devem ser considerados para a análise de adequação de preços e apuração de eventual superfaturamento. Compete aos responsáveis comprovarem alegações em contrário a partir de elementos fáticos que demonstrem a inadequação ou a necessidade de adequação dos preços extraídos de sistemas de referência."

7. Assim, concluiu o embargante que "*se os atos da Administração gozam de presunção relativa de validade e veracidade, o mesmo vale para o Sicro 2 e para o Novo Sicro. Então, se o Novo Sicro é posterior ao Sicro 2 e o aquele declara que sucede este para corrigir lacunas e inconsistências, também não se pode deixar de presumir que o Novo Sicro é o sistema de custos referenciais mais apto, justo e adequado aos fins pretendidos"*.

8. Finalmente, os embargantes pleiteiam o conhecimento dos seus recursos, bem como o seu provimento no mérito, para que sejam sanados os supostos vícios apontados.

É o Relatório.

VOTO

O presente processo cuida de tomada de contas especial constituída em atendimento ao subitem 9.1.1 do Acórdão 1.498/2015-Plenário, devido à constatação de superfaturamento no Contrato 58/2009, cujo escopo abrangia a execução do remanescente da construção do lote 2 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 52 km situado entre Ouro Verde de Goiás (GO) e Jaraguá (GO), pactuado com a empresa Constran Construções e Comércio S.A.

2. Nesta etapa processual, são apreciados embargos de declaração opostos pela empresa Constran S.A. - Construções e Comércio e pelos Srs. Luiz Sérgio Nogueira, Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertoli ao Acórdão 2.240/2018-Plenário.

3. A decisão ora combatida julgou irregulares as contas dos embargantes, bem como de outros responsáveis, condenando-os aos pagamentos de débitos solidários e multas. O Sr. Luiz Sérgio Nogueira também foi inabilitado, juntamente com dois ex-dirigentes da Valec, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 (oito) anos.

4. Preliminarmente, julgo que os presentes embargos de declaração atendem aos requisitos objetivos dessa modalidade recursal, uma vez que fazem menção à ocorrência de omissões, obscuridades e contradições na deliberação recorrida, bem como são tempestivos, motivo pelo qual conheço do recurso, com fulcro nos artigos 32, inciso II, e 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992.

5. O Sr. Luiz Sérgio Nogueira carreou os seguintes argumentos em sua defesa:

a) partiu-se da premissa equivocada de que o embargante era dirigente da construtora Constran, o que não é verdade, visto que era tão somente um representante da empresa em Brasília, não teria, portanto, qualquer envolvimento com a execução, medição e faturamento da obra ou, ainda, qualquer espécie de poder decisório na referida sociedade;

b) não trabalhou como chefe/diretor/executivo de licitações e nem participou de qualquer reunião de elaboração de normas de licitação;

c) não entrou em contato com outras empresas oferecendo vantagens ou negociações, sendo que sua atuação se restringiu à obediência das ordens emanadas de seus superiores hierárquicos, as quais não eram manifestamente ilegais;

d) durante o período em exame, o embargante estava desligado da sociedade empresária, sequer pertencia aos seus quadros, atuando apenas como pessoa jurídica na condição de procurador, o que reforçaria a argumentação no sentido da fragilidade de sua condição sob o ponto de vista decisório;

e) o Sr. Luiz Sérgio Nogueira não pertencia à equipe responsável pela montagem de propostas, a qual era subordinada ao Diretor Comercial da época da licitação;

f) a condenação do embargante estaria calcada unicamente no acordo de leniência havido entre a Construtora Camargo Corrêa e o Cade, não havendo, no entanto, prova que pudesse embasar a condenação que lhe foi imposta;

g) cita Nota Técnica nº 01/2016 – 5ª CCR, de 4 de maio de 2016, na qual se afirma que "*o acordo de leniência não consiste em meio de prova e sim em meio de obtenção de prova (regra da corroboração)*" e que "*a colaboração premiada, sozinha, não tem força jurídica e probatória para gerar uma condenação*".

h) a condenação baseada apenas no acordo de leniência seria temerária e injusta, caracterizando a omissão da decisão embargada;

i) cita entendimento exposto no parecer 2/2016/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU, no sentido de que "*o Histórico descritivo da conduta, que faz parte do Acordo de Leniência celebrado, deve ser compreendido, portanto, com essas feições. Ainda que seja dever dos beneficiários dizer a verdade, o relato ali contido é uma narrativa eminentemente unilateral, que deverá ser corroborada por outros documentos comprobatórios para validamente assegurar a condenação dos envolvidos"*;

j) assim, não teria sido demonstrada, por meio diverso, a participação do embargante na suposta irregularidade, tendo havido somente a menção de seu nome por parte dos subscritores do acordo;

k) houve ainda omissão e obscuridade na forma como a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 foi fixada sem exposição fundamentada acerca da dosimetria da pena; e

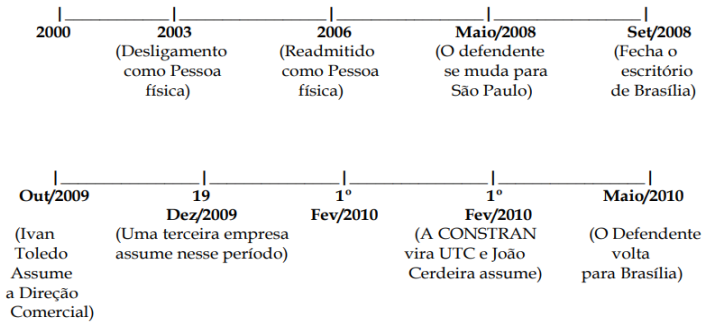
l) a multa precisaria ser proporcional à infração cometida, de modo que, sem a especificação dos critérios, o embargante, a sociedade e o Poder Judiciário ficariam impedidos de realizar o controle dos fundamentos da dosimetria aplicada.

6. Observo que diversos argumentos apresentados pelo embargante são inéditos e não foram oportunamente aduzidos na ocasião em que lhe foi franqueada a possibilidade apresentar suas alegações de defesa. Na verdade, o responsável fez menção em sua peça recursal às hipóteses de conhecimento dos embargos declaratórios sem materialmente satisfazê-las.

7. Saliento que uma eventual rediscussão ampla do mérito da decisão vergastada somente seria possível no âmbito de outra espécie recursal, não dos presentes embargos, visto que os embargos de declaração não se prestam à correção de eventual erro na apreciação da matéria, seja ele **error in judicando** ou **error in procedendo**. Inobstante o exposto, em face dos princípios do formalismo moderado e da verdade real que permeiam o processo de controle externo, examinarei as questões postas pelo embargante, as quais, dede já antecipo, têm o condão de alterar o mérito da deliberação recorrida.

II

8. Aprecio inicialmente o argumento de que o embargante não tinha poder decisório na Constran nem participava das licitações em nome da referida sociedade. Para demonstrar que durante o período em exame ele estaria desligado da empresa Constran, apresentou o referido cronograma (peça 189, fl. 2):



9. Em atenção a tais alegações, observo que não foi juntada pelo embargante absolutamente nenhuma documentação comprobatória de suas alegações, fato que já considero suficiente para não as acolher. As informações aduzidas poderiam ter sido comprovadas por meio de cópias de carteira de trabalho, instrumentos de procuração, contratos sociais, guias de recolhimento do INSS ou qualquer outro documento que esclarecesse o período, o cargo ocupado e o tipo de vínculo que o Sr. Luiz Sérgio manteve com a construtora Constran.

10. Ao contrário do que foi argumentado, observo que o próprio embargante assinou, em nome da Constran, comprovante de retirada de cópia do Edital de Concorrência 8/2004, licitação que originou a contratação em apreciação (peça 23, fl. 163). Tal documento é datado de 29/12/2004, o que vem a contradizer as informações constantes do cronograma supracitado.

11. Além disso, à peça 40, fl. 24, consta cópia da Carta 286/09-Presi, de 15/12/2009, de lavra do ex-presidente da Valec, Sr. José Francisco das Neves, também responsabilizado pelo débito. Tal expediente foi endereçado ao próprio Sr. Luiz Sérgio Nogueira como representante da Constran, comunicando a decisão de a Valec rescindir o Contrato 13/2006 (lote 4) e convocando a empresa para a celebração dos contratos relativos aos serviços remanescentes dos lotes 2 e 10, com base no art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993.

12. Foi exatamente a contratação do remanescente do lote 2 que originou o Contrato 58/2009, no qual ora se discute o superfaturamento. Tal evidência, datada de dezembro de 2009, novamente contradiz o que se informa na cronologia apresentada na peça recursal do embargante.

13. Em prol do princípio da verdade material, solicitei que a minha assessoria realizasse o exame de outros processos dos trechos da Ferrovia Norte-Sul em busca de elementos que pudessem corroborar com as alegações do embargante. No TC 014.364/2015-9, que trata do indício de superfaturamento em outro ajuste (o Contrato 13/3006), no qual o embargante também figura como responsável, verifiquei que o próprio Sr. Luiz Sérgio Nogueira assinou o referido contrato como procurador da Constran (peça 32, fl. 21, do TC 014.364/2015-9). A assinatura no referido ajuste ocorreu no dia 15/9/2006.

14. No âmbito do TC-021.283/2008-1 (primeira fiscalização do TCU nas obras da Ferrovia Norte-Sul em Goiás), pode ser constatado que o responsável também assinou o primeiro, o segundo e o terceiro termos de aditamento ao Contrato 13/2006, em 13/4/2007, 18/1/2008 e 23/12/2008,

respectivamente (peça 35, fls. 21, 24 e 28). Na mesma peça, fls. 34 e 36, observo que o embargante também assinou o recebimento da ordem de serviço nº 01/100, expedida pela Valec para a Constran, datada de 24/12/2007.

15. Dessa forma, a documentação colacionada acima demonstra que o embargante praticou vários atos em nome da Constran entre os anos de 2004 e 2009, tendo participação direta na Concorrência 8/2004. Porém, é forçoso reconhecer que a participação do embargante no processo de dispensa de licitação que originou o Contrato 58/2009, cujo superfaturamento ora se discute, não está documentada por nenhum ato firmado pelo próprio Sr. Luiz Sérgio Nogueira. Há apenas um ofício da Valec endereçado ao responsável.

III

16. No que tange às alegações de que a condenação do embargante se fundamentou exclusivamente no acordo de leniência celebrado entre a Construtora Camargo Corrêa e o Cade, bem como que tal ajuste não consistiria em meio de prova e sim em meio de obtenção de prova, é importante diferenciar o acordo de leniência propriamente dito do histórico de conduta dele decorrente. O primeiro tem a natureza administrativa de um ajuste celebrado entre infratores confessos e entes estatais com base, por exemplo, na Lei de Defesa da Concorrência ou na Lei Anticorrupção. Ou seja, realmente não é uma prova.

17. Por outro lado, o histórico de conduta pode ser considerado como uma evidência documental que reduz a termo as declarações e outras provas apresentadas pelos signatários do acordo de leniência. **In casu**, realmente a participação do embargante nos atos irregulares observados nas obras da Ferrovia Norte-Sul está fundamentada no histórico de conduta oriundo do Acordo de Leniência 2/2016, celebrado entre a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e com o Ministério Público Federal (peças 32 a 35), em que são detalhadamente descritas as condutas anticompetitivas nas licitações da Valec.

18. Existem outras evidências que fundamentaram a decisão embargada, a exemplo da documentação relacionada ao Contrato 58/2009 e de laudos periciais da Polícia Federal atestando a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento no referido ajuste (peças 12 a 16), os quais foram corroborados pelas diversas análises efetuadas pelas unidades técnicas deste Tribunal.

19. Há, portanto, amplo conjunto probatório da ocorrência material dos fatos irregulares, em particular do superfaturamento no contrato. Tal documentação por si só já é suficiente para responsabilizar solidariamente os dirigentes da empresa, Srs. Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertoli, que foram signatários do Contrato 58/2009, nos termos da manifestação do **Parquet** que adotei como razões de decidir, **in verbis**:

"(...)135. O art. 158, inciso II, c/c o art. 158, § 2º, da Lei 6.404/1977, demonstram que os administradores de uma empresa privada são solidariamente responsáveis com a companhia pelos prejuízos causados em virtude do não cumprimento dos deveres previstos em lei para a operação normal empresarial. Dessa forma, os referidos responsáveis descumpriram seus deveres legais enquanto administradores de uma empresa privada contratada da Administração Pública e concorreram para a consecução do dano ao erário no caso concreto, cabendo sua responsabilização nos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992.

136. Por essas razões, não se pode excluir do polo passivo no débito os dirigentes da empresa na sede da empresa em São Paulo que materializaram, por meio da assinatura no contrato, a representação da pessoa jurídica ao revés da proposta mais vantajosa para a administração, da legalidade, da probidade administrativa e da economicidade. Não se pode esquecer que essas condutas ocorreram em um contexto de conluio e corrupção relatado no histórico de conduta do CADE (peças 32-35). "

20. A responsabilização dos ex-empregados e ex-administradores da Constran decorre do próprio texto constitucional, em especial o art. 70, parágrafo único, e o inciso II do art. 71, que não faz qualquer distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição do débito, bastando que qualquer um deles tenha dado causa a irregularidade que resulte prejuízo ao erário. A

interpretação desses dispositivos constitucionais deixa evidente o poder-dever de o Tribunal de Contas da União julgar, não só as contas dos gestores públicos, mas de qualquer pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte em dano ao erário.

21. É de se reconhecer que a responsabilização do embargante, ao contrário dos demais administradores da Constran, é mais frágil no caso tratado neste feito, visto que ele não assinou o Contrato 58/2009. Nestes autos, a imputação da autoria do embargante à conduta irregular está baseada apenas na cópia do histórico de conduta juntado aos autos pela unidade técnica e na documentação já mencionada anteriormente, que demonstra a efetiva atuação do Sr. Luiz Sérgio em certames licitatórios e em contratos celebrados entre a construtora e a Valec.

22. Em outro processo que envolve a Constran e o Sr. Luiz Sérgio Nogueira, o TC 014.364/2015-9 (relativo ao indício de superfaturamento observado no Contrato 13/2006), é possível demonstrar que este último embargante praticou diretamente, como procurador da Constran, os atos irregulares, ao assinar o Contrato 13/2006 e os seus três primeiros termos de aditamento contratual. Naqueles autos, sua responsabilização, além do histórico de conduta do Cade, foi fundamentada também nos seguintes documentos:

a) Termo de Colaboração nº 09 do Sr. Álvaro Soares Ribeiro Sanches (ex-executivo da Camargo Corrêa);

b) Termo de Colaboração nº 07 do Sr. Luiz Otávio da Costa Michirefe (ex-executivo da Camargo Corrêa); e

c) Termos de Colaboração nº 06, 07, 08, 14 e 15 do Sr. Rodrigo Ferreira Lopes da Silva (executivo licenciado da Andrade Gutierrez).

23. Tais elementos foram utilizados para fundamentar denúncia apresentada pelo Ministério Público de Goiás no âmbito do processo 0025873-17.2017.4.01.3500, atualmente em curso na 11ª vara da Justiça Federal em Goiás. Tal denúncia, que versa sobre as irregularidades em apuração nos contratos celebrados pelas empresas Constran e SPA com a Valec, incluindo o ajuste ora em apreciação, foi recebida pelo d. Juiz Federal Substituto encarregado do caso, fato que tornou o embargante réu naquele processo.

24. Como tais documentos não foram autuados no referido processo, e sim no TC 014.364/2015-9, a responsabilidade do embargante deve ser exclusivamente apreciada observando se apenas os documentos obtidos pelo TCU relativos ao Contrato 58/2009, juntamente com o histórico de conduta do Cade, teriam o valor probatório suficiente para sua responsabilização pelo débito. Observo que o referido documento faz remissão à prova documental da conduta relatada, em particular diversas cópias de mensagens eletrônicas, compromissos de reunião e ligações telefônicas entre alguns executivos das empresas em colusão.

25. As declarações de executivos da Camargo Corrêa também vieram acompanhadas da apresentação de provas de pagamentos de vantagens indevidas à agentes da Valec, fatos que conferem uma maior valoração também acerca da veracidade de outras informações constantes naqueles depoimentos. No entanto, nestes autos, não há nenhum tipo de prova documental, além das afirmações transcritas no histórico de conduta do Cade, atestando a participação do Sr. Luiz Sérgio Nogueira no cartel de licitantes da Valec.

26. Entendo ser essencial tecer alguns comentários sobre a valoração das provas oriundas de depoimentos de agentes colaboradores lavrados a termo em acordo de leniência ou em instrumentos de colaboração premiada.

27. A doutrina faz menção a três sistemas principais de valoração da prova. O primeiro deles seria o sistema da prova legal ou tarifada, em que a lei já pré-concebe o valor da prova, não deixando qualquer valoração por critério intrínseco para o julgador. Em sentido diametralmente oposto, ainda é mencionado o sistema do livre convencimento puro, em que o julgador tem total liberdade para apreciar e valorar a prova, não havendo sequer necessidade de expor os motivos que lhe formaram convencimento. E, finalmente, o sistema que é adotado em regra tanto no processo penal quanto no processo civil, é o de livre convencimento motivado ou da persuasão racional, no qual se reconhece

liberdade do julgador para apreciar e valorar a prova, com a condição de que, na decisão, exponha as razões de seu convencimento.

28. O Código do Processo Civil, de aplicação subsidiária nos processos de controle externo, estabelece em seu artigo 371 que "*o juiz apreciará a prova constante dos autos independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento*", o que induz ao entendimento de que foi adotado o sistema de persuasão racional. O mesmo processo de valoração da prova é, em regra, também utilizado no processo penal, nos termos previstos no art. 155 do Código de Processo Penal:

"Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas."

29. Ocorre que ainda existem resquícios do sistema da prova legal ou tarifada no atual CPP. Exemplo disso é o artigo 158 do referido diploma legal, que impede que a confissão do acusado, nos crimes que deixam vestígios, supra a falta de exame de corpo de delito. Outra aparente utilização do sistema de provas tarifadas é a própria disposição do art. 4º, §16, da Lei 12.850/2013, segundo o qual nenhuma condenação pode estar fundamentada tão somente na palavra do delator.

30. Assim, nenhuma condenação penal pode ser proferida se for fundamentada unicamente em depoimento prestado em delação premiada, mesmo que diversos delatores façam a mesma acusação. Esta é uma das conclusões que se pode tirar da decisão do Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello no âmbito da PET 5.700.

31. No entanto, em momento oportuno, entendo que esta Corte de Contas terá que deliberar se, no âmbito da esfera civil ou do Direito Administrativo Sancionador, o julgador poderia realizar outra valoração dos depoimentos obtidos por meio de instrumentos de colaboração, inclusive fundamentando a sua sentença exclusivamente em testemunhos obtidos por meio de acordos de leniência ou colaboração premiada.

32. Embora a jurisprudência desta Corte de Contas tenha consolidado entendimento de que declarações de terceiros não têm pleno valor probatório, sobretudo quando desacompanhadas de outros documentos comprobatórios, os depoimentos produzidos por colaboradores, sob certas circunstâncias, poderiam possuir um maior valor probante, visto que são elementos produzidos sob rígido acompanhamento do Ministério Público e homologados pelo Poder Judiciário, diferentemente de uma manifestação produzida unilateralmente por terceiro, geralmente a pedido do interessado.

33. Além disso, as declarações dos colaboradores vêm acompanhadas de elementos probatórios de diversos outros fatos informados, o que incrementa a valoração conferida pelo julgador a outros fatos declarados que não puderam ser diretamente demonstrados por meio de outras provas. Nos dizeres da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal:

"Cuida-se de modo de confissão qualificado, porque não se esgota na admissão dos fatos nem com ela se confunde, estando profundamente ligado à cooperação ativa e plena no âmbito da atividade de procedimentos sancionadores, destacadamente moldado pelas obrigações assumidas na negociação e atinentes à revelação ampla e efetiva de fatos ilícitos, com seus respectivos elementos de provas, bem como a indicação de pessoas físicas e jurídicas envolvidas." [Nota Técnica nº 1/2017 – 5ª CCR, Nota Técnica sobre Acordo de Leniência e seus efeitos, elaborada pela Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, vinculada à 5ª CCR do MPF, disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf].

34. Mesmo no caso do processo penal, em outros tipos de crimes, atribui-se elevada valoração aos testemunhos e depoimentos. Por exemplo, o depoimento do ofendido, não obstante seja a sua parcialidade e o seu envolvimento direto com os fatos, é uma das provas previstas no próprio Código de Processo Penal. A depender da espécie do crime praticado e das provas a disposição do julgador, o

depoimento do ofendido pode ser valorado de diferentes maneiras, como se verifica no caso de crimes sexuais, em que o juiz tende a sopesar de forma diferenciada tal tipo de prova.

35. Consoante o exposto, reservo-me ao direito de analisar em ocasião futura se as declarações de colaboradores, embora não possuam força probante plena, poderiam ser utilizadas como evidência nos processos administrativos. Por exemplo, o conjunto de depoimentos, termos de declaração premiadas ou históricos de conduta de acordos de leniência no Cade têm sido considerados pelo TCU como prova indiciária apta a declarar a inidoneidade de licitante fraudadora.

36. Exatamente nessa linha, julgo que neste feito não existe prova indiciária suficiente que sustente a responsabilização do ora embargante. Portanto, cabe acolher parcialmente os embargos declaratórios do Sr. Luiz Sérgio Nogueira, conferindo-lhes efeitos infringentes, de forma a afastar a sua responsabilização pelo débito, bem como tornar sem efeito as sanções que lhe foram aplicadas.

37. Considerando que o Sr. Luiz Sérgio teve a indisponibilidade dos seus bens declarada pelo Acórdão 1.601/2017-Plenário, cabe determinar à SeinfraOpe que adote no âmbito do processo TC-021.533/2017-2, as providências processuais necessárias para a liberação dos bens atingidos pela medida constritiva determinada pelo referido julgado em relação ao responsável.

38. Esclareço que o responsável ainda responde pelo indício de superfaturamento constatado em outro trecho da Ferrovia Norte-Sul, objeto da tomada de contas especial TC 014.364/2015-9, a qual, ao contrário deste processo, foi constituída com acervo probatório mais robusto. Dessa forma, deve ser mantida a indisponibilidade de bens no valor determinado pelo Acórdão 2.310/2017-Plenário até que o TCU delibere sobre o mérito do TC 014.364/2015-9, o qual se encontra no MP/TCU para emissão de parecer.

IV

39. Passo a examinar os embargos declaratórios da Constran e dos Srs. Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertoli, os quais apresentaram peça recursal em conjunto. Tais embargantes, assim como o Sr. Luiz Sérgio Nogueira, também alegaram haver omissão quanto à dosimetria utilizada na decisão embargada para a fixação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

40. A esse respeito, insta esclarecer aos embargantes que o Tribunal não realiza dosimetria objetiva das sanções, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. Contudo, isso não significa que a aplicação das multas e das demais sanções estipuladas por esta Corte de Contas ocorra de forma aleatória e injustificada. Ao contrário, nas decisões do TCU é sopesado, para fins de gradação das penas impostas, o nível de gravidade do ilícito.

41. Nesse sentido convém ressaltar que as recentes alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), procedidas pela Lei 13.655/2018, estipularam que "*na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente"* (art. 22, §2º).

42. Além dessas disposições, avalio que o comportamento da parte no curso do processo, ou seja, a sua boa-fé processual, poderia ser computada na dosimetria das sanções que lhe seria imputada por conta dos ilícitos que tenha cometido. É certo que subsiste espaço mais amplo de discricionariedade atribuído à autoridade competente para aplicar sanções administrativas.

43. Além de não vedada pelas normas processuais, a consideração da boa-fé processual pelo julgador de contas pode ser fundamentada no princípio da equidade e nas disposições do Código Penal pertinentes à aplicação da pena, aplicadas por analogia nos processos de controle externo.

44. Como é cediço, o poder punitivo estatal é exercido, desde os primórdios do Estado de Direito, pela própria administração e pelo Poder Judiciário. Tendo em vista as características comuns das sanções administrativas e penais, igualmente destinadas a servir como instrumento de prevenção geral e de retribuição por um mal infligido a um bem jurídico, a doutrina costuma transplantar determinados princípios do Direito Penal para o Direito Administrativo Sancionador.

45. Dentre os diversos princípios de incidência comum nesses dois ramos do Direito, cabe destacar o da proporcionalidade da pena em concreto. Segundo o aludido princípio, que é dirigido ao julgador, a pena deve ser proporcional não apenas ao ilícito cometido como, ainda, às circunstâncias pessoais de seu autor. Está previsto no art. 5º, inciso XLVI, da Constituição, que remeteu à lei a função de regular a individualização da pena.

46. Sendo assim, embora a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU não tenham previsto a análise das circunstâncias pessoais dos responsáveis, por ocasião da aplicação das sanções, tal procedimento pode ser adotado pelo julgador de contas, se houver informações no processo que permitam identificar determinadas características individuais do acusado, sua personalidade, seus antecedentes e o seu comportamento após o cometimento do ilícito.

47. Feitas essas breves considerações, saliento que as sanções aplicadas pelo Acórdão 2.240/2018-Plenário estão estritamente dentro dos limites legais existentes nos arts. 57 e 60 da Lei 8.443/1992. Além disso, esclareço que sopesei a gravidade e o grau de reprovabilidade das irregularidades, assim como a capacidade econômica do agente sancionado.

48. Ao estipular multa de R$ 10 milhões para a construtora Constran, cerca de 17% do valor atualizado do débito, entendi que esta deveria ser sancionada com maior valor pecuniário por ter sido a principal beneficiária dos pagamentos considerados superfaturados. As pessoas físicas cujas condutas continham elementos de dolo, foram multadas no valor de R$ 5 milhões, montante que representa aproximadamente 8,6% do valor atual do débito. Os demais responsáveis, nos quais as evidências dos autos só permitiram aferir conduta culposa, foram apenados com multas no valor de R$ 1 milhão, o que equivale a menos de 2% do valor do prejuízo ao erário.

V

49. A Constran e os Srs. Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertolli aduziram haver omissão na decisão embargada quanto à aplicação do sistema Novo Sicro, bem como contradição entre o disposto nos parágrafos 70 e 71 do voto condutor do Acórdão 2.240/2018-Plenário, na medida em que foi aplicado o sistema Sicro-2 como principal referencial de preços de mercado, em detrimento do Novo Sicro, sistema que deveria ser utilizado na visão dos recorrentes, já que o parágrafo 70 do voto que fundamentou o acórdão recorrido assim dispôs:

"70. Conforme pacífica jurisprudência do TCU, os sistemas referenciais oficiais da Administração, como todo documento público, gozam de presunção de veracidade e de legitimidade, ou seja, refletem os preços de mercado, razão pela qual podem e devem ser considerados para a análise de adequação de preços e apuração de eventual superfaturamento. Compete aos responsáveis comprovarem alegações em contrário a partir de elementos fáticos que demonstrem a inadequação ou a necessidade de adequação dos preços extraídos de sistemas de referência."

50. Assim, concluiu o embargante que "*se os atos da Administração gozam de presunção relativa de validade e veracidade, o mesmo vale para o Sicro 2 e para o Novo Sicro. Então, se o Novo Sicro é posterior ao Sicro 2 e o aquele declara que sucede este para corrigir lacunas e inconsistências, também não se pode deixar de presumir que o Novo Sicro é o sistema de custos referenciais mais apto, justo e adequado aos fins pretendidos"*.

51. Com as vênias de estilo, não verifico a contradição indicada pelos embargantes. O parágrafo 71 do voto condutor não se referiu ao Novo Sicro e sim a alterações injustificadas realizadas pela peça de defesa nas produções das equipes mecânicas (velocidade e fatores de eficiência e de carga) à realidade da obra. Além disso, não existe a omissão quanto à aplicação do Sicro-2 em vez do Novo Sicro, visto que exame da matéria foi procedido de forma aprofundada pelo voto condutor, **in verbis**:

"69. O fato é que todos os argumentos apresentados pela empresa procuram descaracterizar a aplicabilidade do Sicro-2 como referência, mas tal sistema referencial tem sido reiteradamente considerado tanto pela jurisprudência do TCU quanto pela legislação que rege a matéria como um parâmetro adequado de preços de mercado para obras de infraestrutura de transporte, incluindo o modal ferroviário.

70. Conforme pacífica jurisprudência do TCU, os sistemas referenciais oficiais da Administração, como todo documento público, gozam de presunção de veracidade e de legitimidade, ou seja, refletem os preços de mercado, razão pela qual podem e devem ser considerados para a análise de adequação de preços e apuração de eventual superfaturamento. Compete aos responsáveis comprovarem alegações em contrário a partir de elementos fáticos que demonstrem a inadequação ou a necessidade de adequação dos preços extraídos de sistemas de referência.

71. Nesse aspecto, faço remissão à segunda metodologia de cálculo elencada pela peça de defesa da Constran, que apresentou custos referenciais construídos a partir de injustificadas reduções dos valores referentes às produções das equipes mecânicas (velocidade e fatores de eficiência e de carga) à realidade da obra. Tais alegações, desacompanhadas de sólidas evidências, não podem ser acolhidas por esta Corte de Contas.

72. A empresa também pretende incorporar às referências o fator de chuvas criado pelo novo Sicro, que recentemente substituiu o Sistema Sicro-2. Creio que este Tribunal ainda se debruçará sobre a pertinência das adequações realizadas pelo Dnit em seu referencial de custos. Reconheço que o novel sistema pode ter trazido aprimoramentos em relação ao sistema anterior, mas a questão do impacto das chuvas nos orçamentos ainda deve ser vista com cautela. Ao relatar o Acórdão 1.637/2016-Plenário, exarei as seguintes considerações sobre o tema:

"78. Recentemente, no âmbito do Acórdão 2.514/2015-Plenário, de minha relatoria, o TCU acolheu a tese de que não é aceitável a inclusão do "fator chuva" nos orçamentos de obras rodoviárias, pois a precipitação de chuvas ordinárias não repercute de modo significativo sobre os custos dos empreendimentos, além de ser contrabalanceada por fatores não considerados pelo Sicro na formação do preço de referência, como fator de barganha, economia de escala, valor residual subestimado no cálculo das depreciações dos equipamentos, produtividades ultrapassadas, entre outros. Na ocasião, assinalei que "desde a prolação do Acórdão 2.061/2006-Plenário, em 8/11/2006, o Tribunal passou a rejeitar a inclusão do 'fator chuva' nos orçamentos de obras rodoviárias". Esse entendimento baseou-se no fato de que a mera ocorrência de chuvas ordinárias não deveria repercutir sobre os custos consignados no Sicro, "porque a influência das precipitações seria pouca sobre o total contratado e seria contrabalançada por outros fatores não considerados pelo sistema orçamentário (fator de barganha e fator de escala para compra dos insumos, valor residual subestimado no cálculo das depreciações dos equipamentos, produtividades ultrapassadas, etc.)".

(...)

79. Ainda que fosse admitida a incidência de tal fator, seu cálculo não deveria jamais ocorrer segundo a metodologia propugnada pela empreiteira, que acabou sendo acolhida pelo Acórdão 1.329/2009-Plenário, pois as chuvas não podem repercutir no fator de eficiência e, consequentemente, na produtividade das equipes mecânicas. As precipitações causam aumento apenas dos custos improdutivos dos equipamentos em virtude os períodos ociosos."

73. Ainda quanto ao uso do novo Sicro, gostaria de mencionar o entendimento perfilado pelo ilustre Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, ao relatar o Acórdão 1.194/2018-Plenário, em que abordou o tema com bastante propriedade:

"51. Em conclusão, os referenciais do controle devem ser condizentes com aqueles existentes no período em que ocorreram os fatos objeto do controle. Assim não cabe o uso de novas referências, tal como o Novo Sicro, fazendo-o retroagir a situações anteriores, em que outras referências, como o Sicro-2 e, eventualmente, o Sinctran, balizavam os orçamentos elaborados para contratação de obras públicas. Não fosse assim, haveria a oportunidade para que custos anteriormente não previstos nos sistemas referenciais, mas que eram de conhecimento do particular e, de alguma forma, compensados em suas propostas, viessem a ser admitidos como custo adicional em razão de o novo sistema de referência vir a explicitá-los, beneficiando indevidamente o particular.

52. Vale lembrar que o Dnit, em sua publicação Informativo Sicro 1/2017, fez constar a seguinte ressalva quanto a utilização de diferentes sistemas, como o Novo Sicro e o Sicro-2, para a elaboração de orçamentos:

"É imprescindível destacar que os novos orçamentos a serem elaborados, a partir da divulgação do mês-base de janeiro de 2017, não devem utilizar, sob nenhuma circunstância, composições de custos e parâmetros de sistemas diferentes, ou seja, Sicro 2 ou novo Sicro, sob risco de ocorrência de graves distorções em função dos tratamentos diferenciados dados aos custos diretos e indiretos nos referidos sistemas." (grifei)

53. Assim, da mesma forma que não deve haver a utilização simultânea de diferentes sistemas de custos para a preparação de orçamentos, entendo que também não deve haver utilização simultânea desses sistemas para efeito de controle, sob risco de se incorrer nas graves distorções mencionadas.

54. Ademais, querer rever a metodologia então existente, como propõe a unidade técnica, cria um precedente de grande repercussão no controle exercido por este Tribunal. Por um lado, ensejaria que a mesma revisão fosse realizada em todos os processos em andamento que envolvem a apuração de sobrepreços calculados com base nos custos referenciais do Sicro-2 ou do Sinctran; por outro, daria aso para que, nas tomadas de contas especiais já julgadas em que foram imputados débitos decorrentes de superfaturamentos com referência naqueles sistemas, fossem interpostos recursos de revisão pleiteando a reanálise em confronto com o Novo Sicro. Se fosse o caso de se rever uma injustiça, não haveria como o Tribunal se furtar a encarar essa tarefa. Penso não haver, entretanto, fundamentos para essa revisão, ante os motivos que alinhei acima.

55. Por essas razões deixo de acolher a redução no valor do sobrepreço, calculada com base no Novo Sicro."

74. Assim, não tenho dúvidas de que, em face da proximidade temporal, a utilização do Sicro-2 com data mais próxima da data-base do contrato é a referência mais escorreita, por ser o critério que se presta melhor a avaliar o aspecto subjetivo das condutas dos responsáveis, visto que o exame que se exigiria de um agente público seria a comparação dos preços orçados com os vigentes em sistemas referenciais contemporâneos da contratação.

75. Portanto, rejeito as alegações de defesa apresentadas pela Constran e julgo irregulares as suas contas, condenando-a ao pagamento solidário do débito. Por ser a principal beneficiária dos preços superfaturados, considero que a empresa deva ser sancionada com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ora estipulada em R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)."

52. Em acréscimo a tal fundamentação, friso aos embargantes que o exame deve ocorrer à luz dos paradigmas de preço de mercado existentes no momento da celebração do negócio jurídico, e não de uma data aleatória ou com base em um sistema referencial inexistente à época dos fatos, como querem os recorrentes. Foi naquele cenário – e não neste – que as licitantes tiveram oportunidade de apresentar suas propostas comerciais, levando em consideração tanto a estrutura do orçamento da contratação quanto as normas e os manuais existentes à época para a formação de preços. Dito de outro modo, é importante analisar a realidade e o contexto da origem da avença para que assim não haja distorções e pagamentos em duplicidade.

53. As bases contratuais, incluindo a metodologia de orçamentação, os equipamentos utilizados e o patamar de BDI, foram fixadas no momento da assinatura da avença. Assim, é impertinente a pretensão dos embargantes de que os preços referenciais utilizados pelo TCU em suas análises contemplem o melhor de cada um dos cenários: os paradigmas do Sicro-2 da época da celebração da avença original ou os parâmetros atuais do Novo Sicro. Em relação a esses dois momentos temporais, as premissas utilizadas pelos dois sistemas de referência são muito distintas.

54. Portanto, rejeito os embargos de declaração da empresa Constran S.A. Construções e Comércio e dos Srs. Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertoli, mantendo o julgamento de suas contas pela irregularidade, bem como a condenação ao ressarcimento solidário do débito que lhes foi imputado e ao pagamento das multas aplicadas pelo acórdão embargado.

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

ACÓRDÃO Nº 2751/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.361/2015-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Constran S.A. - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90); Francisco Elísio Lacerda (036.082.658-05); Jorge Alberto Aun (374.154.178-87); José Roberto Bertoli (612.472.518-53); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20); Luiz Sérgio Nogueira (566.485.378-68); Maria Estela Filardi (348.592.927-15); Ulisses Assad (008.266.408-00).
3.2. Recorrentes: Constran S.A. - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90); Jorge Alberto Aun (374.154.178-87); José Roberto Bertoli (612.472.518-53); Luiz Sérgio Nogueira (566.485.378-68).
4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOpe).
8. Representação legal:
8.1. Cyrlston Martins Valentino (23.287/OAB-DF) e outros, representando José Américo Cajado de Azevedo.
8.2. Edgard Hermelino Leite Junior (49.331/OAB-DF) e outros, representando José Roberto Bertoli, Jorge Alberto Aun e Constran S.A. - Construções e Comércio;
8.3. Gabriel Miranda Coelho (43.502/OAB-RJ), representando Maria Estela Filardi.
8.4. Leonardo Lacerda Jube (26.903/OAB-GO), representando Francisco Elísio Lacerda.
8.5. Eri Rodrigues Varela (1.807/OAB-RN) e outros, representando Ulisses Assad.
8.6. Najla Saad El Haouli (40.566/OAB-GO), representando José Francisco das Neves.
8.7. Elísio de Azevedo Freitas (18596/OAB-DF) e outros, representando Luiz Sérgio Nogueira.
8.8. Silvia Regina Schmitt (58372/OAB-RS) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração interpostos pela empresa Constran S.A. - Construções e Comércio e pelos Srs. Luiz Sérgio Nogueira, Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertoli em face do Acórdão 2.240/2018-Plenário, que apreciou tomada de contas especial constituída em razão do superfaturamento identificado no Contrato 58/2009, referente ao remanescente da construção do lote 2 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 52 km situado entre Ouro Verde de Goiás (GO) e Jaraguá (GO),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração interpostos pela empresa Constran S.A. - Construções e Comércio e pelos Srs. Jorge Alberto Aun e José Roberto Bertoli, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso II, e 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;
9.2. conhecer dos embargos de declaração do Sr. Luiz Sérgio Nogueira, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, com efeitos infringentes, de modo a conferir a seguinte redação aos subitens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.240/2018-Plenário:
"9.1. excluir da relação processual os Srs. José Américo Cajado Azevedo e Luiz Sérgio Nogueira;
(...)

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "c" e "d", e § 2º, ambos da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, ***caput****; e 23, inciso III, da mesma lei, julgar irregulares as contas dos Srs. José Francisco das Neves (062.833.301-34); Ulisses Assad (008.266.408-00), Francisco Elísio Lacerda (036.082.658-05), Luiz Carlos de Oliveira Machado (222.706.987-20), Maria Estela Filardi (348.592.927- 15), Jorge Alberto Aun (374.154.178-87) e José Roberto Bertoli (612.472.518-53), bem como da empresa da Constran S.A. - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade os valores já ressarcidos:*

Data da Ocorrência	*Débito (R$)*
03/03/10	*395.008,42*
15/03/10	*166.750,80*
22/04/10	*479.843,17*
05/05/10	*851.636,34*
09/06/10	*2.690.260,66*
14/07/10	*2.919.335,26*
31/08/10	*6.709.918,15*
06/09/10	*4.485.133,40*
19/10/10	*5.441.872,88*
30/12/10	*3.857.493,73*
30/12/10	*1.924.618,05*
30/12/10	*887.264,65*
16/03/11	*1.070.574,15*
31/03/11	*1.480.522,99*
29/04/11	*751.435,78*
25/08/11	*1.873.720,39*
23/09/11	*1.397.639,67*

Data da Ocorrência	*Débito (R$)*
21/12/11	*4.659,28*
28/12/11	*21.612,48*
28/12/11	*242.198,07*
27/11/12	*17.954,58*
18/02/13	*17.614,08*
21/02/13	*330.549,27*

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial dos valores atualizados monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento:

Responsável	*Valor da Multa*
José Francisco das Neves	*R$ 5.000.000,00*
Ulisses Assad	*R$ 5.000.000,00*
Francisco Elisio Lacerda	*R$ 1.000.000,00*
Luiz Carlos Oliveira Machado	*R$ 1.000.000,00*
Maria Estela Filardi	*R$ 1.000.000,00*
Jorge Alberto Aun	*R$ 1.000.000,00*
José Roberto Bertolli	*R$ 1.000.000,00*
Constran S.A. - Construções e Comércio	*R$ 10.000.000,00*

9.5. considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad;

9.6. nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 (oito) anos;"

9.3. juntar cópia desta deliberação ao processo TC-021.533/2017-2, que trata das medidas processuais cabíveis para identificar e viabilizar a indisponibilidade de bens do Sr. Luiz Sérgio Nogueira, em virtude das medidas constritivas decretadas pelos Acórdãos Plenários 1.601/2017 e 2.310/2017;

9.4. determinar à SeinfraOpe que adote, no âmbito daquele processo, as providências necessárias para a liberação dos bens atingidos pela medida constritiva determinada pelo Acórdão 1.601/2017-Plenário em relação ao Sr. Luiz Sérgio Nogueira, devendo ser mantido o bloqueio dos bens no valor determinado pelo Acórdão 2.310/2017-Plenário;

9.5. após cientificar os embargantes desta deliberação, encaminhar o presente processo à Secretaria de Recursos para exame de admissibilidade dos recursos de reconsideração às peças 198 e 202.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2751-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 014.732/2017-3 [Apensos: TC 029.110/2017-3, e TC 005.585/2018-0]
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Solicitante: Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados
Unidades: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A. (BB), Banco da Amazônia S.A. (BASA), Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO EM BANCOS OFICIAIS PARA EXAMINAR AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO CELEBRADAS COM O GRUPO J&F COM EVENTUAIS INOBSERVÂNCIAS ÀS NORMAS E AOS REGULAMENTOS APLICÁVEIS. VERIFICAÇÃO DE CRITÉRIOS ADOTADOS PELO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE) PARA DETECTAR A ACUMULAÇÃO E A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA PROMOVIDAS PELO GRUPO J&F. AVALIAÇÃO DE EVENTUAL PRÁTICA DE **INSIDER TRADING**. AUTUAÇÃO DE PROCESSOS DE AUDITORIA NOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS. TRABALHOS FINALIZADOS E OUTROS EM ANDAMENTO. CIÊNCIA AO SOLICITANTE.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a instrução elaborada por auditor da SecexFazenda, que obteve concordância dos dirigentes da unidade:

"*INTRODUÇÃO*

Tratam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), datada de 1º/6/2017 (peça 1). Nela, o Exmo. Sr. Deputado Covatti Filho, Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, encaminha a este Tribunal de Contas a Proposta de Fiscalização 177, de 31/5/2017 (peça 2). A fiscalização solicitada é originada de pleito do Exmo. Sr. Deputado Carlos Melles.

HISTÓRICO

3. A SCN requisitou que este Tribunal de Contas realizasse ato de fiscalização para verificar (peça 1):

a) a prática de ***insider trading*** *pelo Grupo J&F ao lucrar com a compra de moeda estrangeira e com a venda de ações da JBS antes do vazamento do conteúdo das delações premiadas de colaboradores da* ***holding*** *J&F;*

b) a ocorrência de crime contra o sistema financeiro, haja vista a utilização do Banco Original, controlado pelo grupo econômico, para perpetuar a prática de atos irregulares.

c) a celebração de operações de crédito entre o Grupo J&F e banco oficiais, com inobservância das normas e regulamentos aplicáveis a cada caso; e

d) os critérios adotados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para examinar os critérios adotados pela entidade no intuito de detectar a acumulação e concentração econômica promovida pelo grupo econômico.

4. A partir disso, foi emitido o Acórdão 1.670/2017 – Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio, o qual contém, entre outros itens:

'(...)

9.2. determinar a realização das seguintes fiscalizações:

9.2.1. auditorias de conformidade, segregadas por unidades jurisdicionadas, junto à Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco da Amazônia S.A. e Banco do Nordeste do Brasil S.A., com o objetivo de apurar eventuais celebrações de operações de crédito com o Grupo J&F com inobservância das normas e regulamentos aplicáveis a cada caso, excetuando-se aquelas operações que já são objeto de análise por esta Corte;

9.2.2. junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) , com o objetivo de verificar quais foram os critérios adotados pela autarquia para detectar a acumulação e concentração econômica promovida pelo Grupo J&F, bem como os detalhamentos destas apurações e os relatórios que foram produzidos quanto à atuação do grupo;

9.3. determinar à SecexFazenda que apure as ações que estão sendo desenvolvidas pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários quanto às questões formuladas nos itens (a) e (b) do Ofício Pres. 136/17/CFT, de 1° de junho de 2017, que originou esta solicitação, autorizando desde já a realização de diligências e inspeções que se fizerem necessárias'.

(...)

5. Cabe destacar também que o Tribunal de Contas da União (TCU), no mesmo período, criou um Grupo de Trabalho (GT), com objetivo de coordenar a atuação das unidades técnicas envolvidas na fiscalização das operações financeiras firmadas entre o Grupo J&F e entidades e fundos controlados pelo Governo Federal (peça 33). Em 31/7/2017, esse GT constatou a ocorrência de 21 processos de fiscalização abertos em diferentes unidades técnicas cujos interessados são empresas do Grupo J&F (peça 34).

6. Ademais, o GT, com previsão de atuação até o final do exercício de 2017, coordenou as ações relativas ao Grupo J&F e ao conteúdo desta SCN. Nesse período houve a distribuição dos trabalhos entre as unidades técnicas do Tribunal envolvidas com a matéria: Secex/CE, Secex/PA, SecexEstatais, SecexDesenvolvimento e esta SecexFazenda. Assim, considera-se que o GT cumpriu o seu papel e, a partir do início de 2018, cada unidade passou a desenvolver suas competências de forma independente, com os trabalhos cuidando de temas diferenciados, de acordo a sua própria clientela. Os processos vinculados a esta SCN passaram a agregar as mesmas características de uma SCN, ou seja, natureza de urgência e tratamento preferencial, dentre outras atribuições específicas.

7. Em função de sua complexidade e da materialidade dos temas, bem como da quantidade de processos que foram autuados conforme determinações contidas no itens 9.2.1 e 9.2.2 do acórdão supramencionado, foi autorizada a prorrogação em 180 dias do prazo previsto no art. 15 da Resolução-TCU 215/2008.

8. A determinação contida no item 9.2 (e subitens) do Acórdão 1.670/2017 – Plenário, que diz respeito à realização de auditorias em diversos órgãos da Administração Pública, foi detalhadamente abordada em instrução anterior desta unidade técnica (peça 46), datada de 13/6/2018.

9. Entretanto, em função de algumas dessas fiscalizações se encontrarem atualmente em estágios mais avançados de trabalho, optou-se por abordar, de modo sucinto, novamente o tema, com o intuito de trazer informações mais atualizadas acerca do andamento dos trabalhos.

<u>Auditorias de conformidade no CADE</u>

10. No âmbito da SecexDesenvolvimento, há auditoria de conformidade no Conselho Administrativo de Defesa Econômico, com o intuito de verificar quais foram os critérios adotados pela autarquia para detectar a acumulação e concentração econômica promovida pelo Grupo J&F, bem

como os detalhamentos destas apurações e os relatórios que foram produzidos quanto à atuação (TC 004.967/2018-6).

11. Segundo informações mais atualizadas (e-TCU), o relatório da fiscalização foi finalizado (peça 38 desse TC), mas ainda não houve julgamento por parte desta Corte de Contas.

Auditorias de conformidade nos bancos públicos federais

12. A SecexCE ficou responsável por realizar auditoria de conformidade, com o objetivo de apurar eventuais celebrações de operações de crédito com o Grupo J&F em inobservância das normas e regulamentos aplicáveis a cada caso. Referido processo foi apensado a este TC, com o seguinte despacho por parte do Ministro Relator José Múcio Monteiro (peça 14 do TC 029.110/2017-3):

'Tratam os autos de auditoria de conformidade no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) com o objetivo de avaliar eventuais operações de crédito com o Grupo J&F. Esse trabalho foi determinado pelo Acórdão 1.670/2017 – Plenário, proferido no âmbito do TC 014.732/2017-3, que trata, por sua vez, de solicitação da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados para que o Tribunal fiscalizasse operações entre bancos estatais e a referida companhia.

2. Na presente auditoria verificou-se que:

a) todas as propostas de concessão de crédito referentes às operações vigentes, relativas à Alpargatas S.A., foram aprovadas em época anterior à transferência do controle acionário da referida empresa para o Grupo J&F;

b) as respectivas operações de crédito se encontravam adimplentes ao final dos trabalhos de auditoria, e não foram objeto de renegociação de dívidas;

c) as únicas propostas aprovadas, no período em que o Grupo J&F deteve participação acionária na Alpargatas S.A., são relativas à anuência da Diretoria do Banco do Nordeste à mencionada transferência acionária, bem como à concessão de limite de risco (estabelecimento periódico de teto operacional pelo qual o cliente poderá vir a contratar financiamentos com o banco);

d) o Grupo J&F não mais detinha qualquer dívida junto ao BNB, quando do início da fiscalização, pois alienou sua participação acionária na empresa Alpargatas S.A, em setembro de 2017.

Em face do exposto, determino o apensamento definitivo destes autos ao TC 014.732/2017-3, com fundamento nos arts. 36 e 40, inciso III, da Resolução 259/2014'.

13. Por seu turno, a SecexEstataisRJ foi incumbida da auditoria de conformidade no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o intuito de apurar eventuais celebrações de operações de crédito com o Grupo J&F em inobservância às normas e regulamentos aplicáveis (TC 030.127/2017-3). A auditoria encontra-se em andamento, sendo conduzida pela SecexEstatais (peça 19 do TC).

14. Já a Secex/PA informou que a única operação entre alguma das empresas do Grupo J&F e o Banco da Amazônia S.A. ocorreu em 21/12/2007, sendo realizada com a empresa Brazservice Wet Leather S.A., adquirida oito anos depois pelo conglomerado econômico (peça 46, pp.1-2). Diante disso, a unidade técnica entendeu ser desnecessário autuar novos processos.

15. Por fim, esta unidade técnica autuou os TC 023.047/2017-8 e 005.585/2018-0. Neles realizaram-se auditorias de conformidade sobre as operações financeiras realizadas, respectivamente, pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil, com empresas do grupo J&F. Os trabalhos já foram concluídos e encaminhados ao Ministro Relator.

16. A seguir serão analisadas as providências adotadas na esfera da determinação contida no item 9.3 do Acórdão 1.670/2017 – Plenário.

EXAME TÉCNICO

17. No que tange às ações realizadas pelo Banco Central (Bacen), acerca da ocorrência de crime contra o sistema financeiro, haja vista a utilização do Banco Original, controlado pelo grupo econômico J&F, para perpetuar a prática de atos irregulares, foi encaminhado Ofício 114/2018-TCU/SecexFazenda (peça 53), de 24/7/2018.

18. Em sua resposta (peça 54), a autarquia aduziu que, logo após a divulgação do acordo de colaboração premiada do então controlador do conglomerado econômico Original, foi realizada fiscalização com o objetivo de avaliar, em relação às operações com derivativos cambiais e de taxas de juros realizadas nos dias 17/5 e 18/5, eventual atipicidade, motivação econômico-financeira e risco prudencial a que a instituição poderia ter sido submetida.

19. Como resultado dos trabalhos, não foram verificados indícios de atipicidade nas operações com derivativos cambiais realizas no período analisado nem essas operações trouxeram resultado relevante à entidade supervisionada.

20. No que é pertinente às taxas de juros, o Bacen informou que os volumes transacionados não foram atípicos, que não houve extrapolação dos limites operacionais nem obtenção de lucro expressivo, considerado o porte da instituição. Adicionalmente, o ente regulador entendeu haver plausibilidade na argumentação da instituição quanto à fundamentação econômica do negócio.

21. Posteriormente, em 7/2017, houve complementação desse trabalho, em função de solicitação de documentos e gravações telefônicas da mesa de Tesouraria, pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a respeito de contratos de dólar a termo realizados pelo Banco Original com a JBS S/A, no mês 5/2017, e sobre as operações cursadas em bolsa no mercado de DI Futuro.

22. Quanto às operações de dólar a termo, o Banco Central verificou que tratavam-se de operações típicas no relacionamento existente entre as partes. Diante disso, entendeu-se que as operações foram cursadas dentro da normalidade, inclusive com relação aos volumes transacionados, bem como não foi identificado ganho financeiro relevante ou extraordinário para o banco Original nessas transações.

23. Por sua vez, com relação às operações de DI Futuro executadas na mesa proprietária do Banco Original, com base na análise das gravações telefônicas, o Bacen identificou fragilidades na estrutura de gerenciamento de risco de mercado e controles internos que permitiriam ao tesoureiro atuar de forma incompatível com o apetite a risco declarado pela instituição financeira, podendo, potencialmente, expor o conglomerado a risco indesejável, o que, de fato, à época não se materializou. Diante disso, o Banco Original foi instado a se manifestar e apresentar plano de regularização.

24. Com relação à atuação da CVM, segundo informações datadas de 9/8/2018 disponíveis no sítio eletrônico da autarquia, após as notícias veiculadas em 17/5/2017, foram instaurados os seguintes procedimentos administrativos envolvendo a JBS relacionados ao tema objeto do item 9.3 do Acórdão 1.670/2017 – Plenário:

Processo Administrativo	*Objeto*
19957.004600/2017-22	*reclamação de investidor envolvendo eventuais compras de dólares pela JBS antes das notícias relacionadas com as delações dos acionistas controladores da companhia.*
19957.004543/2017-81	*comunicação de indícios de eventual prática do crime de **insider trading** ao Ministério Público Federal, detectados em operações realizadas no mercado de dólar futuro e em negócios com ações de emissão da JBS S.A. realizados no mercado à vista.*
19957.004773/2017-41	*conduta de administradores e acionistas controladores da JBS S.A. à luz dos deveres fiduciários previstos na Lei das S.A., em razão dos fatos que ensejaram a celebração de acordo de colaboração premiada entre executivos da companhia e da sua controladora e o Ministério Público Federal.*

25. Existem, também, processos administrativos sancionadores (acusação formulada) instaurados na CVM, quais sejam:

Processo Administrativo	*Objeto*

Sancionador	
5390/2017	*apurar a responsabilidade de Joesley Mendonça Batista, FB Participações S.A. e Wesley Mendonça Batista por participação na compra/negociação/venda de ações JBSS3 e manipulação de preços.*
5388/2017	*apurar a responsabilidade de Wesley Mendonça Batista, JBS S.A., Seara Alimentos Ltda. e Eldorado Brasil Celulose S.A. pela participação na compra de contratos derivativos de dólar com uso de práticas não equitativas.*
1225/2018	*apurar a responsabilidade de diversos membros do Conselho de Administração da JBS por não terem empregado o cuidado e a diligência necessários à procedimentos de competência desse órgão.*

26. Cabe destacar que existem outros procedimentos administrativos, inquéritos administrativos e processos de fiscalização externa (inspeções) instaurados na CVM cujo objeto relaciona-se com a JBS, mas sem aparente relação com a prática de ***insider trading****.*

27. Ainda no que se refere ao item 9.3 do Acórdão 1.670/2017 – Plenário, verificou-se a existência de processo com pertinência temática instaurado em função de Representação por parte do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MPTCU (TC 017.019/2017-6).

28. Entre outras medidas, requereu-se nessa Representação que a autarquia reguladora do mercado de valores mobiliários remetesse cópia de documentação relativa aos processos administrativos instaurados em decorrência das investigações promovidas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal quanto às operações financeiras entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o BNDESPar com a JBS.

29. Nesse tema, esta unidade técnica propôs o encaminhamento da representação à SecexEstatais/RJ, unidade que detém competência para instruir processos sobre tanto a CVM quanto o banco público.

30. Além disso, conforme já destacado na instrução anterior deste processo, tendo em vista que os processos, em função de sua extensão e complexidade, ainda não foram apreciados no mérito, considera-se oportuno e relevante, por força do art. 14, inciso III da Resolução – TCU 215/2008, estender-lhes os atributos definidos no art. 5º da Resolução, quais sejam: natureza urgente e tramitação preferencial; apreciação privativa pelo Plenário do TCU; e apreciação exclusivamente de forma unitária.

31. Por fim, propõe-se informar ao Solicitante todas ações que foram adotadas no âmbito desta Egrégia Corte, especialmente a respeito das diversas fiscalizações realizadas e em andamento, informando que tão logo as fiscalizações tenham o pronunciamento conclusivo pelo Tribunal, será dado conhecimento aos requerentes.

CONCLUSÃO

32. Esta Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Deputado Covatti Filho, Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, tem como objeto a realização de fiscalizações:

(i) em bancos oficias, para avaliar as operações de crédito firmadas com o Grupo J&F em inobservância à legislação;

(ii) no CADE, para examinar os critérios adotados pela autarquia no intuito de detectar a acumulação e concentração econômica promovida pelo grupo econômico;

(iii) exame acerca da prática de ***insider trading*** *pelo Grupo J&F ao lucrar com a compra de moeda estrangeira e com a venda de ações da JBS antes do vazamento do conteúdo das delações premiadas de colaboradores da holding J&F; e*

(iv) ocorrência de crime contra o sistema financeiro, haja vista a possível utilização do Banco Original, controlado pelo grupo econômico, para perpetuar a prática de atos irregulares.

33. Nesse contexto, foi emitido o Acórdão 1.670/2017 - Plenário, que determinou, no escopo de seu item 9.2, a realização de diversas fiscalizações pelas unidades técnicas do Tribunal e que estão sendo conduzidas pelas unidades técnicas.

34. Assim, será proposto informar o Exmo. Sr. Deputado Covatti Filho, Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, a situação atual das fiscalizações instauradas em função de sua Solicitação.

35. Por sua vez, no que é pertinente ao item 9.3 do supramencionado decisum, o Bacen realizou fiscalização na qual não detectou atipicidade nas operações com derivativos cambiais, taxas de juros e operações de dólar a termo.

36. Por sua vez, com relação às operações de DI Futuro, o Bacen identificou fragilidades na estrutura de gerenciamento de risco de mercado e controles internos do Banco Original. A instituição financeira foi orientada a apresentar plano de regularização.

37. Com relação à atuação da Comissão de Valores Mobiliários, há três procedimentos administrativos em andamento para analisar a conduta da JBS correlacionada à prática de ***insider trading****, além de outros três processos administrativos sancionadores instaurados (acusação formulada) para apuração de responsabilidade.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo informar ao Exmo. Sr. Deputado Covatti Filho, Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, que foram autuados os seguintes processos para atendimento de sua Solicitação:

a) TC 004.967/2018-6 – Auditoria de conformidade no Conselho Administrativo de Defesa Econômico com o intuito de verificar quais foram os critérios adotados pela autarquia para detectar a acumulação e concentração econômica promovida pelo Grupo J&F, bem como os detalhamentos destas apurações e os relatórios que foram produzidos quanto à atuação. O relatório dessa fiscalização foi concluído, restando pendente o julgamento por desta Corte de Contas;

b) TC 029.110/2017-3 – Auditoria de conformidade junto ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., com o objetivo de apurar eventuais celebrações de operações de crédito com o Grupo J&F em inobservância das normas e regulamentos aplicáveis a cada caso. Referido processo foi apensado a este TC, com o seguinte despacho por parte do Ministro Relator José Múcio Monteiro (peça 14 do referido TC):

'Tratam os autos de auditoria de conformidade no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) com o objetivo de avaliar eventuais operações de crédito com o Grupo J&F. Esse trabalho foi determinado pelo Acórdão 1.670/2017 - Plenário, proferido no âmbito do TC 014.732/2017-3, que trata, por sua vez, de solicitação da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados para que o Tribunal fiscalizasse operações entre bancos estatais e a referida companhia.

2. Na presente auditoria verificou-se que:

a) todas as propostas de concessão de crédito referentes às operações vigentes, relativas à Alpargatas S.A., foram aprovadas em época anterior à transferência do controle acionário da referida empresa para o Grupo J&F;

b) as respectivas operações de crédito se encontravam adimplentes ao final dos trabalhos de auditoria, e não foram objeto de renegociação de dívidas;

c) as únicas propostas aprovadas, no período em que o Grupo J&F deteve participação acionária na Alpargatas S.A., são relativas à anuência da Diretoria do Banco do Nordeste à mencionada transferência acionária, bem como à concessão de limite de risco (estabelecimento periódico de teto operacional pelo qual o cliente poderá vir a contratar financiamentos com o Banco);

d) o Grupo J&F não mais detinha qualquer dívida junto ao BNB, quando do início da fiscalização, pois alienou sua participação acionária na empresa Alpargatas S.A, em setembro de 2017.

Em face do exposto, determino o apensamento definitivo destes autos ao TC 014.732/2017- 3, com fundamento nos arts. 36 e 40, inciso III, da Resolução 259/2014.

c) TC 030.127/2017-3 – Auditoria de conformidade no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social com o intuito de apurar eventuais celebrações de operações de crédito com o Grupo J&F em inobservância às normas e regulamentos aplicáveis. A auditoria encontra-se em andamento, sendo conduzida pela SecexEstatais.

d) TC 023.047/2017-8 e TC 005.585/2018-0 – Auditorias de conformidade na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil, respectivamente, com o objetivo de analisar as operações financeiras realizadas com o Grupo J&F. As auditorias foram concluídas e encaminhadas ao Ministro Relator José Múcio Monteiro.

38.1 Informar ao Sr. Deputado Covatti Filho que algumas fiscalizações ainda não foram concluídas em decorrência da complexidade e materialidade do assunto, mas que os processos estão em tramitação urgente e preferencial no Tribunal e que, tão logo examinadas no mérito, dar-se-á ciência a ele de cada uma das decisões proferidas e dos elementos que a fundamentarem, nos termos do art. 17, inciso II e § 3º da Resolução-TCU 215/2008.

39. Por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, estender a todos os processos autuados em função desta SCN os atributos definidos no art. 5º dessa Resolução, quais sejam: natureza urgente e tramitação preferencial; apreciação privativa pelo Plenário do TCU; e apreciação exclusivamente de forma unitária.

40. Juntar cópia da presente deliberação aos TC 004.967/2018-6, TC 029.110/2017-3, TC 030.127/2017-3, TC 017.019/2017-6, TC 023.047/2017-8 e TC 005.585/2018-0 para atendimento ao contido no item 39 desta deliberação.

41. Arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Deputado Covatti Filho, Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, requisitando a este Tribunal a realização de fiscalizações para verificar as seguintes ocorrências: (a) prática de **insider trading** pelo Grupo J&F, por lucro com a compra de moeda estrangeira e a venda de ações da JBS antes do vazamento do conteúdo das delações premiadas de colaboradores da holding J&F; (b) crime contra o sistema financeiro, ante a utilização do Banco Original, controlado pelo grupo econômico, para perpetuar a prática de atos irregulares; (c) celebração de operações de crédito entre o Grupo J&F e bancos oficiais, com inobservância das normas e regulamentos aplicáveis; e (d) exame pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para detectar a acumulação e concentração econômica promovida pelo grupo empresarial.

2. De forma a atender a demanda, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.670/2017 – Plenário, dentre outras providências, determinou a realização de auditorias de conformidade em diversos órgãos da Administração Pública. Alguns desses trabalhos encontram-se em estado avançado de execução, sendo possível trazer, nesta oportunidade, informações atualizadas sobre a matéria.

3. Primeiramente, o TC 004.967/2018-6 trata da auditoria no CADE, com o fim de verificar os critérios adotados e apurações relacionadas a uma possível prática de concentração econômica pelo Grupo J&F. A instrução foi finalizada no âmbito da unidade técnica executora, restando pendente de julgamento por esta Casa.

4. Os processos de fiscalização elencados a seguir averiguaram a eventual existência de operações de crédito firmadas entre o Grupo J&F e bancos públicos sem observância das normas e regulamentos aplicáveis.

5. A auditoria efetuada no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), autuada mediante o TC 029.110/2017-3, concluiu que todas os financiamentos vigentes concedidos à Alpargatas foram aprovados antes da transferência do controle acionário dessa empresa ao Grupo J&F. Apenas cabemencionar que a diretoria do banco anuiu a essa alteração societária e a concessão de limite de risco, que se refere ao teto operacional para o cliente contratar financiamentos junto à instituição. Além disso, o Grupo J&F alienou sua participação na referida empresa em setembro de 2017, não persistindo qualquer dívida do conglomerado com o banco público. Portanto, não foram constatadas irregularidades no âmbito dessa instituição financeira, motivo pelo qual determinei o apensamento definitivo daqueles autos a este processo sem julgamento de mérito.

6. Situação semelhante se passou com o Banco da Amazônia S.A., que firmou uma única operação de crédito com a empresa **Brazservice Wet Leather** S.A., adquirida pelo Grupo J&F após oito anos. Ante a ausência de indícios de irregularidades verificada preliminarmente, não houve necessidade de aprofundar as investigações por meio de autuação de novo processo de fiscalização.

7. A auditoria junto ao Banco do Brasil, autuada no TC 005.585/2018-0, verificou contratos da instituição financeira, mais precisamente, quanto às taxas de juros, prazos, inclusive de carência, e margem líquida praticados. O trabalho selecionou e analisou, segundo critérios e procedimentos de auditoria, ajustes firmados com as empresas JBS Aves, Macedo Agroindustrial Ltda., JBS S.A. e Seara Alimentos Ltda., e não constatou ocorrência de irregularidades. Sendo assim, o processo também foi apensado definitivamente a estes autos sem julgamento de mérito.

8. Por outro lado, a fiscalização realizada no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tratada no âmbito do TC 030.127/2017-3, ainda se encontra em andamento, não sendo possível, nesta oportunidade, reportar seus resultados à solicitante. Os trabalhos de auditoria junto à Caixa Econômica Federal, por sua vez, já foram finalizados pela unidade instrutiva e aguardam pronunciamento desta Casa.

9. O item 9.3 do Acórdão 1.670/2017 – Plenário determinou a verificação das ações realizadas pelo Banco Central (Bacen) acerca da ocorrência de crime contra o sistema financeiro, mediante eventual utilização do Banco Original, controlado pelo grupo econômico J&F, para prática de atos irregulares. A autarquia informou que efetuou fiscalização no grupo empresarial para apurar as operações com derivativos cambiais e de taxas de juros realizadas nos dias 17 e 18/5/2017, em busca de eventual atipicidade, avaliando também a motivação econômico-financeira e risco prudencial a que a instituição poderia ter sido submetida.

10. Como resultado, o Bacen informou que "*não foram verificados indícios de atipicidade nas operações com derivativos cambiais realizas no período analisado nem essas operações trouxeram resultado relevante à entidade supervisionada*". Concluiu, ainda, que "*volumes transacionados não foram atípicos, que não houve extrapolação dos limites operacionais nem obtenção de lucro expressivo, considerado o porte da instituição*" e que compreendeu "*haver plausibilidade na argumentação da instituição quanto à fundamentação econômica do negócio*".

11. Em seguida, o Bacen investigou os contratos de dólar a termo e operações no mercado DI Futuro, realizados em maio de 2017 pelo Banco Original com a JBS S/A. Sobre as primeiras, concluiu que se tratava de operações típicas no âmbito do relacionamento entre as partes dentro do grupo econômico, considerando normais os volumes transacionados e não havendo ganhos financeiros relevantes ou extraordinários.

12. Porém, acerca das operações de DI Futuro, analisadas por meio de gravações telefônicas da mesa de Tesouraria, o banco informou que "*identificou fragilidades na estrutura de gerenciamento de risco de mercado e controles internos que permitiriam ao tesoureiro atuar de forma incompatível com o apetite a risco declarado pela instituição financeira, podendo, potencialmente, expor o conglomerado a risco indesejável*".

13. Já no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), foram instaurados seis procedimentos administrativos, dos quais três são sancionadores, contendo acusação formulada, com relação à pratica de **insider trading** por parte do Grupo JBS.

14. Por fim, foi verificado que este processo possui pertinência temática com a representação, atuada no TC 017.019/2017-6, na qual foi requerida à CVM documentação relativa aos procedimentos instaurados em razão das investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal sobre operações financeiras entre o BNDES e o BNDESPar com a JBS. O referido processo encontra-se em andamento na unidade instrutiva, devendo-lhe ser estendidos os atributos concernentes a solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 5º da Resolução-TCU 215/2008.

15. Sendo assim, acolho o encaminhamento da unidade instrutiva, a fim de que a solicitante seja informada acerca das ações realizadas, em andamento e finalizadas, comunicando-lhe que, tão logo aqueles trabalhos obtenham pronunciamento conclusivo por esta Casa, ser-lhe-á dado conhecimento.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2752/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.732/2017-3.

1.1. Apensos: TC 029.110/2017-3 e TC 005.585/2018-0

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

3. Solicitante: Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados

4. Unidades: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A. (BB), Banco da Amazônia S.A. (BASA), Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: SecexFazenda

8. Advogados constituídos nos autos: Rudyard Bruno da Silva Rios e outros, representando o BNDES, e Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, mediante a Proposta de Fiscalização 177/2017, encaminhada pelo Ofício 136/17/CFT, de 1º/6/2017.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU e nos arts. 14, inciso III; 15, § 2º; 17, inciso II e § 3º; da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. informar à solicitante que foram autuados os seguintes processos para atendimento da presente SCN:

9.1.1. TC 004.967/2018-6, que trata de auditoria de conformidade no Conselho Administrativo de Defesa Econômico (CADE), com o intuito de verificar quais foram os critérios adotados pela autarquia para detectar a acumulação e concentração econômica promovida pelo Grupo J&F, bem como os detalhamentos destas apurações e os relatórios que foram produzidos quanto à atuação; o relatório dessa fiscalização foi concluído, restando os autos pendentes de julgamento por este Tribunal;

9.1.2. TC 029.110/2017-3, que cuida de auditoria de conformidade junto ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), com o objetivo de apurar eventuais celebrações de operações de crédito com o Grupo J&F em inobservância das normas e regulamentos aplicáveis a cada caso; o referido processo foi apensado a estes autos, sem julgamento de mérito, mediante despacho à peça 14, exarado nos seguintes termos:

"*Tratam os autos de auditoria de conformidade no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) com o objetivo de avaliar eventuais operações de crédito com o Grupo J&F. Esse trabalho foi determinado*

pelo Acórdão 1.670/2017 - Plenário, proferido no âmbito do TC 014.732/2017-3, que trata, por sua vez, de solicitação da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados para que o Tribunal fiscalizasse operações entre bancos estatais e a referida companhia.

2. Na presente auditoria verificou-se que:

a) todas as propostas de concessão de crédito referentes às operações vigentes, relativas à Alpargatas S.A., foram aprovadas em época anterior à transferência do controle acionário da referida empresa para o Grupo J&F;

b) as respectivas operações de crédito se encontravam adimplentes ao final dos trabalhos de auditoria, e não foram objeto de renegociação de dívidas;

c) as únicas propostas aprovadas, no período em que o Grupo J&F deteve participação acionária na Alpargatas S.A., são relativas à anuência da Diretoria do Banco do Nordeste à mencionada transferência acionária, bem como à concessão de limite de risco (estabelecimento periódico de teto operacional pelo qual o cliente poderá vir a contratar financiamentos com o Banco);

d) o Grupo J&F não mais detinha qualquer dívida junto ao BNB, quando do início da fiscalização, pois alienou sua participação acionária na empresa Alpargatas S.A, em setembro de 2017.

Em face do exposto, determino o apensamento definitivo destes autos ao TC 014.732/2017- 3, com fundamento nos arts. 36 e 40, inciso III, da Resolução 259/2014";

9.1.3. TC 030.127/2017-3, tratando de auditoria de conformidade no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social com o intuito de apurar eventuais celebrações de operações de crédito com o Grupo J&F em inobservância das normas e regulamentos aplicáveis, sendo que os trabalhos se encontram em andamento;

9.1.4. TC 005.585/2018-0, que cuida de auditoria de conformidade no Banco do Brasil, com o objetivo de analisar as operações financeiras realizadas com o Grupo J&F; o processo foi apensado a estes autos, sem julgamento de mérito, mediante despacho à peça 37, exarado nos seguintes termos:

"*Tratam os autos de auditoria com o objetivo de analisar a regularidade das operações financeiras realizadas pelo Banco do Brasil S.A. (BB) com o Grupo J&F, especificamente no que se refere à taxa de juros, prazos, inclusive de carência, e margem líquida dos casos selecionados. Essa fiscalização atende o item 9.2.1 do Acórdão 1.670/2017 – Plenário (TC 014.732/2017-3), que apreciou solicitação oriunda da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados para que o Tribunal realizasse fiscalizações, entre outros pontos, em bancos oficiais para examinar as operações de crédito com o referido grupo.*

2. A SecexFazenda analisou as operações efetuadas entre o BB e a JBS Aves (um contrato), a Macedo Agroindustrial Ltda. (um contrato), a JBS S.A. (um contrato) e a Seara Alimentos Ltda. (três contratos), concluindo pela ausência de irregularidades, levando-se em conta o escopo definido e os procedimentos de auditoria aplicados.

3. Em face do exposto, determino o apensamento destes autos ao TC 014.732/2017-3, com fundamento nos artigos 36 e 40, inciso III, da Resolução 259/2014, para que naqueles autos seja promovida a instrução da Solicitação do Congresso Nacional com vista a seu atendimento integral.";

9.1.5. TC 023.047/2017-8, sobre auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com o objetivo de analisar as operações financeiras realizadas com o Grupo J&F, comunicando que o processo se encontra pendente de julgamento nesta Casa;

9.2. informar à solicitante que algumas fiscalizações ainda não foram concluídas em decorrência da complexidade e materialidade do assunto, mas que os processos estão em tramitação urgente e preferencial no Tribunal e que, tão logo examinadas no mérito, ser-lhe-á ciência a ele de cada uma das decisões proferidas e dos elementos que a fundamentarem;

9.3. estender a todos os processos autuados em função desta SCN os atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008;

9.4. juntar cópia desta deliberação aos processos TC 004.967/2018-6, TC 029.110/2017-3, TC 030.127/2017-3, TC 017.019/2017-6, TC 023.047/2017-8 e TC 005.585/2018-0;

9.5. arquivar estes autos.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2752-47/18-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC 026.970/2018-0
Natureza: Relatório de Auditoria
Interessado: Tribunal de Contas da União
Unidades: Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Prefeitura Municipal de Contagem/MG, Prefeitura Municipal de Mariana/MG, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG, Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL DO ÂMBITO DA FOC INCLUSÃO ECONÔMICA. AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA DO GOVERNO FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS, COM ENFOQUE NA INCLUSÃO NO MERCADO DE TRABALHO. IDENTIFICAÇÃO DE DEFICIÊNCIAS E DE BOAS PRÁTICAS. APENSAMENTO DOS AUTOS AO PROCESSO PRINCIPAL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com alguns ajustes e supressões, a instrução produzida pela Secex/MG sobre a matéria dos autos (peca 12):

"(...)

I. Apresentação

1. Trata-se de Auditoria Operacional realizada no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) Inclusão Socioeconômica, coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência - SecexPrevidência, com o objetivo de avaliar políticas de inclusão social e produtiva do Governo Federal, em especial as voltadas para inclusão no mercado de trabalho por meio de ações do Ministério do Trabalho - MTb e do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, bem como as condicionalidades da educação voltadas para o Bolsa Família.

(...)

II. Introdução

(...)

II.2 Visão geral do objeto

(...)

5. Nesse sentido, foi utilizado como base para o trabalho o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado pelo Governo Federal em junho de 2011, por meio do Decreto 7.492/2011, direcionado às famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R$ 70 mensais por pessoa.

6. Esse plano é baseado em três pilares: garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços públicos, visando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

7. De acordo com a consulta ao Siop, referente aos exercícios de 2013 a 2017, o BSM contemplou 45 ações orçamentárias de 15 órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

8. Diante desse contexto, a Segecex, por meio da Ordem de Serviço 09/2018, constituiu grupo de trabalho com o objetivo de propor diretrizes e ações de fiscalização e definir a estratégia de atuação do TCU e o escopo da auditoria operacional no tema de Inclusão Socioeconômica. Assim, o grupo de trabalho definiu as seguintes ações que comporão a primeira etapa do trabalho:

a) Sistema Nacional de Emprego (Sine);

b) Plano Progredir;

c) Política Nacional de Economia Solidária;

d) Condicionalidades da Educação para o Bolsa Família.

9. O Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto 76.403/75, e regulamentado pela Resolução Codefat 758/2016, é um conjunto de políticas públicas que busca maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva, visando a inclusão social, nas cidades e no campo, via emprego, trabalho e renda, por meio de atividades autônomas, pequenos empreendimentos individuais ou coletivos.

10. As principais ações do Sine consistem em habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, orientação profissional e fomento a atividades autônomas e empreendedoras.

11. O Plano Progredir, instituído pelo Decreto 9.160/2017, constitui um conjunto articulado de ações de inclusão produtiva para pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

12. O Progredir objetiva, entre outros, estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no Cadastro Único ao mundo do trabalho, articular e coordenar a oferta de serviços para inclusão produtiva, de forma a aproximar os trabalhadores e os empreendedores de baixa renda e o mundo do trabalho, por meio de ações de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo, bem como incentivar ações municipais, estaduais e de órgãos e entidades públicas e de instituições privadas que promovam a inclusão do público-alvo do CadÚnico no mundo do trabalho.

13. No que tange à economia solidária, este trabalho objetivou analisar sua política e as ações executadas pela Subsecretaria de Economia Solidária (Senaes), tanto no órgão central quanto em articulação com os Estados, Distrito Federal, Municípios, Fundações e outros. Inserida na estrutura organizacional do MTb, a Senaes tem a competência, dentre outros, de:

a) propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária, o fomento e o fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários e das suas redes de cooperação;

b) estimular a criação, a manutenção e a ampliação de oportunidades de trabalho e de acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa;

c) estimular as relações sociais de produção, distribuição e consumo baseadas na cooperação, na solidariedade, na satisfação e na valorização dos seres humanos e do meio ambiente;

d) promover a expansão dos empreendimentos solidários, mediante a abertura de canais de comercialização e a divulgação dos conceitos de comércio justo e solidário e do consumo ético e responsável.

14. De acordo com o MTb, economia solidária 'é um jeito diferente de produzir, vender, comprar e trocar o que é preciso para viver (...), [onde] os próprios trabalhadores também são donos. São eles quem tomam as decisões de como tocar o negócio, dividir o trabalho e repartir os resultados' (http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria).

15. Em suma, a economia solidária é norteada pelos princípios: a) Cooperação - busca pelos interesses e objetivos em comum e a partilha dos resultados; b) Autogestão - decisões tomadas de forma coletiva; c) Ação Econômica - iniciativas com motivação econômica, como a produção, a comercialização, a prestação de serviços, as trocas, o crédito e o consumo; e d) Solidariedade - preocupação com o outro na distribuição dos resultados, nas relações com a comunidade, na busca de um meio ambiente saudável e de um desenvolvimento sustentável.

16. No Plano Plurianual (PPA 2016-2019) a política nacional de economia solidária está prevista, especificamente, no Programa 2071 - Promoção do Trabalho e Decente e Economia Solidária (Lei 13.249, de 13/1/16), com o Objetivo 1096 - Promover a economia e suas diversas formas organizativas.

17. Conforme será detalhado na metodologia da auditoria, além da avaliação da execução da política por parte diretamente da Senaes, buscou-se fiscalizar, na modalidade de auditoria operacional, os convênios firmados pela referida subsecretaria.

18. No tocante às condicionalidades do Bolsa Família, a presente fiscalização, visando ao cumprimento do Acórdão 1.827/2017-Plenário, limitou-se aos requisitos educacionais. Isto é, não foram abordadas as condicionalidades relacionadas à área de saúde.

19. Uma vez delimitada as condicionalidades de educação do programa Bolsa Família, para a finalidade a que se propõe o presente escopo, foram eleitas as seguintes normas afeitas ao tema: Lei 10.836, de 9/1/2004, Decreto 5.209, de 17/9/2004, Instrução Operacional Conjunta 19 Senarc-SNAS, 7/2/2013.

20. Considerando que as condicionalidades são contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que esse possa receber o benefício mensal, no caso da educação, estabeleceram-se, nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Lei 10.836/2004, os seguintes requisitos: frequência escolar mínima de 85% para crianças de 6 a 15 anos; e, para adolescentes de 16 a 17 anos, 75% de frequência escolar mínima.

21. Elencados os requisitos do benefício, foi definida a repercussão, como processo de análise dos resultados do acompanhamento, identificação dos descumpridores das condicionalidades e aplicação dos efeitos gradativos de condicionalidades.

22. Em outras palavras, uma vez que o objetivo das condicionalidades é assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas, fixaram-se efeitos progressivos da quebra das condicionalidades, quais sejam: advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento.

23. Configurando-se objetivo e condicionante da política de inclusão social, a frequência escolar é aferida a partir sistema Presença. E, em caso de descumprimento da frequência mínima, o aluno automaticamente é inserido no Sistema de Condicionalidades (Sicon).

24. Dessa forma, tendo a vista a gestão e a repercussão do descumprimento das condicionalidades, acerca da educação, o presente trabalho, buscando estudar o efeito da condicionalidade na inclusão produtiva, pautou-se nas ações realizadas pelas secretarias de educação, escolas, Cras/Creas, Ministério Público, para garantia da frequência mínima estabelecida nas normas anteriormente citadas.

II.3 <u>Objetivo e questões de auditoria</u>

(...)

26. 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: a) Questão 1: As Políticas de Inclusão Socioeconômica do Governo Federal apresentam-se adequadas para a modificação do estado atual de indivíduos que necessitam de empregos e de melhorias de condições de vulnerabilidade?

b) Questão 2: Nos Estados, DF e Municípios, a atuação dos Sines contribui para a inclusão socioeconômica das pessoas em situação de vulnerabilidade?

c) Questão 3: A Política Nacional de Economia Solidária nos Estados, DF e Municípios é executada de acordo com as exigências legais?

d) Questão 4: Nos Estados, DF e Municípios, as condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família (PBF) são eficazes na manutenção dos alunos em sala de aula contribuindo para inclusão socioeconômica?

II.4 Metodologia utilizada

(...)

30. O trabalho foi coordenado pela equipe da SecexPrevidência e contou com a participação de 19 secretarias regionais envolvidas. Para fazer face à demanda das ações selecionadas, as Secex foram distribuídas em dois grupos:

a) Grupo A, composto pelas secretarias dos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins, e pela equipe coordenadora da FOC, com atribuição de realizar os exames no estado de Santa Catarina. As equipes ficaram responsáveis por avaliar a atuação dos Sines estaduais e municipais, projetos no âmbito do Plano Progredir e empreendimentos de economia solidária;

b) Grupo B, pelas secretarias dos estados do Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima e participação da equipe coordenadora da FOC, responsável pelas análises nos estados de Espírito Santo, Paraná e Sergipe, além do Distrito Federal. Esse grupo ficou com a atribuição de avaliar a atuação dos Sines estaduais e municipais, projetos no âmbito do Plano Progredir, bem como a atuação das escolas e do Cras, no acompanhamento das condicionalidades da educação para o Bolsa Família, com foco na presença em sala de aula e no combate à evasão escolar.

31. Para a etapa de execução, foram definidas como estratégias metodológicas a realização de entrevistas com gestores, análise documental em convênios do Ministério do Trabalho com órgãos estaduais e municipais, nas ações com o Sine e com empreendedores de economia solidária, visitas in loco nos Sines estaduais e municipais, projetos classificados no Prêmio Progredir, empreendimentos de economia solidária, secretarias estaduais e municipais de educação, escolas estaduais e municipais e Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e aplicação de questionários padronizados.

32. Diante das informações obtidas, foi elaborada matriz de planejamento com o intuito de definir as questões a serem abordadas, as informações requeridas, os procedimentos de auditoria utilizados e os possíveis achados oriundos das questões levantadas.

(...)

IV. Achados de auditoria

IV.1. Articulação deficiente ou inexistente entre as ações de Intermediação de Mão de Obra, Qualificação e Orientação Profissional

IV.1.1 Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada: O Sine Ribeirão das Neves não oferece opções de qualificação para o trabalhador, tampouco atua orientando as pessoas profissionalmente, levando em consideração as possibilidades de emprego e empreendedorismo no mercado de trabalho local.

(...)

Causas da ocorrência do achado:

a) Ausência de articulação entre a intermediação de mão de obra e os programas de geração de renda, como Microcrédito Produtivo Orientado ou fomento à Economia Solidária pelos Sines;

b) Ausência de articulação entre a intermediação de mão de obra e orientação profissional pelos Sines;

c) Ausência de articulação entre a intermediação de mão de obra e qualificação profissional pelos Sines;

d) Ausência de interação dos Sines com outros agentes de qualificação social e profissional;

e) Ausência de orientação profissional pelo Sine voltada ao empreendedorismo e à Economia Solidária.

Efeitos/Consequências do achado:

a) Não aproveitamento de pessoas com perfil empreendedor pelos Sines;

b) Aumento de recusa dos postulantes às vagas de emprego pelos empregadores;

c) Fuga de empresas dos serviços prestados pelos Sines.

Recomendações e encaminhamentos:

a) Recomendar ao Ministério do Trabalho que:

- estimule os Sines do DF, Estados e Municípios a mapear os motivos de recusa dos empregadores, bem como utilize a presente auditoria para balizar o fortalecimento das competências curriculares dos demandantes do serviço dos Sines, quer via qualificação profissional, quer por orientação profissional;

- oriente os Sines do DF, Estados e Municípios a promover e divulgar todos os canais de qualificação profissional gratuita disponível no Governo Federal, estadual e municipal, a fim de contribuir para o fortalecimento dos componentes curriculares dos postulantes às vagas de emprego.

Benefícios esperados: espera-se que as ações dos Sines fortaleçam a colocação no mercado do trabalho das pessoas em situação de vulnerabilidades, corrija os principais problemas de recusa dos postulantes às vagas de emprego, bem como estimule o trabalhador a buscar melhorar sua capacitação, suas competências pessoais.

IV.1.2 Tipificação: boas práticas

Situação encontrada: O Sine Contagem incentiva em cada guichê de atendimento a busca por informações pelo postulante à emprego como integrar a rede de economia solidária (foto 10). Em complemento, mantêm guichê específico com informações sobre como empreender e participar de feiras municipais

(...)

Causa da ocorrência do achado: orientação profissional pelo Sine voltada ao empreendedorismo e à Economia Solidária

Efeitos/Consequências do achado: aproveitamento de pessoas com perfil empreendedor pelo Sine.

Recomendações e encaminhamentos: recomendar ao Ministério do Trabalho que oriente os Sines do DF, Estados e Municípios Sines do DF, Estados e Municípios a promover e divulgar todos os canais de qualificação profissional gratuita disponível no Governo Federal, estadual e municipal, a fim de contribuir para o fortalecimento dos componentes curriculares dos postulantes às vagas de emprego, além de orientar os postulantes a emprego sobre as possibilidades de empreender e integrar a rede de economia solidária.

Benefícios esperados: espera-se que as ações do Sine fortaleçam a economia local, bem como estimule o trabalhador a desenvolver suas competências pessoais e, eventualmente, se tornar um empresário de sucesso e gerador de renda.

IV.2. Deficiências na estrutura e nos recursos materiais e humanos para atender à demanda dos postulantes às vagas de emprego e outros serviços prestados pelos Sines

IV.2.1 Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada: O Sine Contagem não tem estrutura adequada para combater as principais causas de recusa pelos empregadores dos trabalhadores encaminhados para entrevista. Não há direcionamento à qualificação profissional dos pretendentes às vagas, seguindo como parâmetro os principais motivos de recusa do empregador. O Sine atende 450 pessoas/dia, razão apontada pelos responsáveis por não fazer tal procedimento.

(...)

Causas da ocorrência do achado: ausência de capacidade operacional do Sine Contagem.

Efeitos/Consequências do achado:

a) Fuga de empresas pelos serviços prestados pelos Sines;

b) Fuga da procura dos serviços prestados pelos Sines às camadas de baixa renda da população local.

Recomendações e encaminhamentos: recomendar ao Ministério do Trabalho que busque otimizar os recursos orçamentários disponíveis, estabelecendo como critério o repasse de recursos a

entidades comprovadamente instituidoras de boas práticas de gestão dos Sines, como índices de colocação no mercado superior a 50% das vagas oferecidas, como mapeamento e tratamento dos motivos de recusa dos postulantes às vagas de emprego (resultados da seleção), ou um sistema articulado das ações de intermediação, qualificação, empreendedorismo e economia solidária.

Benefícios esperados: espera-se que as ações dos Sines fortaleçam a colocação no mercado do trabalho das pessoas em situação de vulnerabilidades, corrija os principais problemas de recusa dos postulantes às vagas de emprego, bem como estimule o trabalhador a buscar melhorar sua capacitação, suas competências pessoais.

IV.2.2 Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada: O Sine Ribeirão das Neves não faz o mapeamento dos motivos de recusa pelos empregadores dos trabalhadores encaminhados para entrevista, não adotando providências para combater as principais causas de recusa.

(...)

Causas da ocorrência do achado: ausência de capacidade operacional do Sine Ribeirão das Neves.

Efeitos/Consequências do achado:

a) Fuga de empresas pelos serviços prestados pelos Sines;

b) Fuga da procura dos serviços prestados pelos Sines às camadas de baixa renda da população local.

Recomendações e encaminhamentos: recomendar ao Ministério do Trabalho que busque otimizar os recursos orçamentários disponíveis, estabelecendo como critério o repasse de recursos a entidades comprovadamente instituidoras de boas práticas de gestão dos Sines, como índices de colocação no mercado superior a 50% das vagas oferecidas, como mapeamento e tratamento dos motivos de recusa dos postulantes às vagas de emprego (resultados da seleção), ou um sistema articulado das ações de intermediação, qualificação, empreendedorismo e economia solidária.

Benefícios esperados: espera-se que as ações dos Sines fortaleçam a colocação no mercado do trabalho das pessoas em situação de vulnerabilidades, corrija os principais problemas de recusa dos postulantes às vagas de emprego, bem como estimule o trabalhador a buscar melhorar sua capacitação, suas competências pessoais

IV.3. Não há tratamento especial no Sine a trabalhador em condição de vulnerabilidade, que leve em conta suas desvantagens no mercado de trabalho

IV.3.1 Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada: no Sine Ribeirão das Neves não há tratamento especial para os postulantes de emprego em situação de vulnerabilidade (trabalhadores com alto risco de desemprego de longa duração - acima de 12 meses de desempregado; beneficiários do Programa Bolsa Família e trabalhadores do sexo feminino), que leve em conta suas desvantagens no mercado de trabalho. Outras situações encontradas: não há ações do Sine visando elevação de escolaridade das pessoas comprovadamente com baixa escolaridade; não há ações de orientação visando a forma de se apresentar e como se comportar nas entrevistas, nem orientação visando como se proceder no ambiente de trabalho, profissionalismo, comprometimento e relacionamento com os colegas.

(...)

Causas da ocorrência do achado:

a) Desconhecimento de que o trabalhador em condição vulnerável apresenta dificuldades adicionais de natureza física, financeira, informacional e atitudinal;

b) Dificuldade de compreender as informações oferecidas nos canais de divulgação dos serviços do SINE;

c) Dificuldade de manusear formulários e recursos on-line;

d) Falta de clareza quanto a seus direitos e obrigações;

e) Desconhecimento dos serviços oferecidos pelo SINE;

f) Ausência de indicação de programas governamentais de elevação de escolaridade e de qualificação para o trabalho aos postulantes às vagas de emprego;

g) Falta de orientação profissional para pessoas que apresentam experiência profissional difusa, pouco especializada e baseada na prática;

h) Falta de orientação profissional voltada para os direitos de grupos sociais específicos, como por exemplo de trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado ou de condição análoga à de escravo, pescadores artesanais, empregados domésticos, pessoas com deficiência, imigrantes e refugiados e de jovens;

i) Falta de orientação profissional voltada para a forma de se apresentar e como se comportar nas entrevistas;

j) Falta de orientação profissional voltada para como se proceder no ambiente de trabalho, com profissionalismo, comprometimento, clareza das tarefas e relacionamento com os colegas.

Efeitos/Consequências do achado:

a) Fuga de procura da população vulnerável pelos serviços dos Sines;

b) Aumento de recusa do empregador pelos serviços prestados pelo Sine.

Recomendações e encaminhamentos:

a) Recomendar ao Ministério do Trabalho que:

- estimule os Sines a mapear os motivos de recusa dos empregadores, bem como utilize esse estudo para balizar o fortalecimento das competências curriculares dos demandantes do serviço dos Sines, quer via qualificação profissional, quer por orientação profissional;

- oriente os Sines a promover e divulgar as vagas captadas de emprego nos diversos canais disponíveis, bem como todos os canais de qualificação profissional gratuita disponível nos governos Federal, Estadual e Municipal, a fim de contribuir para o fortalecimento dos componentes curriculares dos postulantes às vagas de emprego;

- estipule metas nos próximos convênios de orientações profissionais especiais voltadas para a população mais vulnerável, em especial às voltadas à: a) elevação de escolaridade e de qualificação para o trabalho, b) apresentação pessoal e comportamento em entrevistas de emprego; c) pessoas que apresentam experiência profissional difusa, pouco especializada e baseada na prática; d) valorização profissional e melhoria da autoestima dos postulantes às vagas de emprego; e) direitos de grupos sociais específicos, como por exemplo de trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado ou de condição análoga à de escravo, pescadores artesanais, empregados domésticos, pessoas com deficiência, imigrantes e refugiados e de jovens; f) técnicas de apresentação de currículo e documentação obrigatória para a formalização do emprego (carteira de trabalho, CPF, Número de Identificação Social - NIS, Programa de Integração Social - PIS e Número de Identificação do Trabalhador - NIT); g) forma de se apresentar e como se comportar nas entrevistas; e h) como se proceder no ambiente de trabalho, com profissionalismo, comprometimento, clareza das tarefas e relacionamento com os colegas.

IV.3.2 Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada: O Sine Contagem não tem estrutura adequada para mapear os motivos de recusa do empregador aos candidatos a emprego. O Sine atende 450 pessoas/dia, razão apontada pelos responsáveis por não fazer tal mapeamento. Outras constatações: não há ações no Sine visando elevação de escolaridade das pessoas com baixa escolaridade; não há orientação visando orientar o candidato a emprego a forma de se apresentar e como se comportar nas entrevistas; não há atenção especial para os trabalhadores com alto risco de desemprego de longa duração (acima de 12 meses de desempregado); não há tratamento especial para os trabalhadores do sexo feminino.

(...)

Causas da ocorrência do achado:

a) Desconhecimento de que o trabalhador em condição vulnerável apresenta dificuldades adicionais de natureza física, financeira, informacional e atitudinal;

b) Dificuldade de compreender as informações oferecidas nos canais de divulgação dos serviços do SINE;

c) Dificuldade de manusear formulários e recursos on-line;

d) Falta de clareza quanto a seus direitos e obrigações;

e) Desconhecimento dos serviços oferecidos pelo SINE;

f) Ausência de indicação de programas governamentais de elevação de escolaridade e de qualificação para o trabalho aos postulantes às vagas de emprego;

g) Falta de orientação profissional para pessoas que apresentam experiência profissional difusa, pouco especializada e baseada na prática;

h) Falta de orientação profissional voltada para a forma de se apresentar e como se comportar nas entrevistas;

i) Falta de orientação profissional voltada para como se proceder no ambiente de trabalho, com profissionalismo, comprometimento, clareza das tarefas e relacionamento com os colegas.

Efeitos/Consequências do achado:

a) Fuga de procura da população vulnerável pelos serviços dos Sines;

b) Aumento de recusa do empregador pelos serviços prestados pelo Sine;

Recomendações e encaminhamentos:

a) Recomendar ao Ministério do Trabalho que:

- estimule os Sines a mapear os motivos de recusa dos empregadores, bem como utilize esse estudo para balizar o fortalecimento das competências curriculares dos demandantes do serviço dos Sines, quer via qualificação profissional, quer por orientação profissional;

- oriente os Sines a promover e divulgar as vagas captadas de emprego nos diversos canais disponíveis, bem como todos os canais de qualificação profissional gratuita disponível nos governos Federal, Estadual e Municipal, a fim de contribuir para o fortalecimento dos componentes curriculares dos postulantes às vagas de emprego;

- estipule metas nos próximos convênios de orientações profissionais especiais voltadas para a população mais vulnerável, em especial às voltadas à: a) elevação de escolaridade e de qualificação para o trabalho, b) apresentação pessoal e comportamento em entrevistas de emprego; c) pessoas que apresentam experiência profissional difusa, pouco especializada e baseada na prática; d) valorização profissional e melhoria da autoestima dos postulantes às vagas de emprego; e) direitos de grupos sociais específicos, como por exemplo de trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado ou de condição análoga à de escravo, pescadores artesanais, empregados domésticos, pessoas com deficiência, imigrantes e refugiados e de jovens; f) técnicas de apresentação de currículo e documentação obrigatória para a formalização do emprego (carteira de trabalho, CPF, Número de Identificação Social - NIS, Programa de Integração Social - PIS e Número de Identificação do Trabalhador - NIT); g) forma de se apresentar e como se comportar nas entrevistas; e h) como se proceder no ambiente de trabalho, com profissionalismo, comprometimento, clareza das tarefas e relacionamento com os colegas.

IV.4. O Cadsol não possui informações do Empreendimento de Economia Solidária

IV.4.1 Tipificação: Falhas/Impropriedades

Situação encontrada: O Cadsol não possui informações sobre o EES visitado.

(...)

Causas da ocorrência do achado:

a) Inoperabilidade do Cadsol;

b) Inexistência de informações no Cadsol sobre o EES;

c) informações no Cadsol sobre o EES estão incorretas.

Efeitos/Consequências do achado: ausência de informações completas e corretas sobre o EES no Cadsol.

Recomendações e encaminhamentos: recomendar à SENAES que avalie as razões de não ter sido realizado o cadastro no Cadsol pela Coopercata Associação Rede Solidária de Contagem, dando continuidade na homologação do referido cadastro.

V. Conclusão

52. Esta auditoria teve como objetivo avaliar políticas de inclusão social e produtiva do governo Federal, em especial as voltadas para inclusão no mercado de trabalho por meio de ações do Ministério do Trabalho - MTb e do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, bem como as condicionalidades da educação voltadas para o Bolsa Família, cabendo à Secex-MG responder, com base em visitas realizadas a unidades do Sine, entidades voltadas para a inclusão socioeconômicas de catadores de papel e empreendimento de economia solidária premiado pelo Projeto Progredir e questionários previamente elaborados pela equipe de coordenação da Secex/Previ, sobre a contribuição dessas entidades para a inclusão socioeconômica.

53. Com relação aos Sines visitados, constatou-se os seguintes achados, assim considerados como falhas/impropriedades: a) articulação deficiente ou inexistente entre as ações de Intermediação de Mão de Obra, Qualificação e Orientação Profissional; b) deficiências na estrutura e nos recursos materiais e humanos para atender à demanda dos postulantes às vagas de emprego e outros serviços prestados pelos Sines; c) não há tratamento especial no Sine a trabalhador em condição de vulnerabilidade, que leve em conta suas desvantagens no mercado de trabalho.

54. As causas das tais falhas se devem essencialmente, entre outras razões listadas anteriormente, à ausência de articulação entre a intermediação de mão de obra e orientação profissional pelos Sines, ao desconhecimento de que o trabalhador em condição vulnerável apresenta dificuldades adicionais de natureza física, financeira, informacional e atitudinal, e à falta de orientação profissional aos postulantes à emprego.

55. Em contraponto às falhas apontadas, merece destaque a iniciativa do Sine Contagem de incentivar em cada guichê de atendimento a busca por informações pelo postulante à emprego sobre ações para integrar a rede de economia solidária, mantendo guichê específico com informações sobre como empreender e participar de feiras municipais.

56. Espera-se que após a consolidação do presente trabalho pela Secex-Previ, com a visualização das situações passíveis de melhoria, ações específicas possam ser indicadas e adotadas pelos Sines para fortalecerem a colocação no mercado do trabalho das pessoas em busca de emprego (principalmente aquelas em situação de vulnerabilidade), corrigindo os principais problemas de recusa dos postulantes às vagas de emprego, bem como estimular o trabalhador a buscar melhorar a sua capacitação e suas competências pessoais. É de se esperar também as boas práticas encontradas contribuam para a melhoria das atividades internas dos Sines e, consequentemente, busquem alavancar os índices de colocação no mercado de trabalho.

57. Em relação aos empreendimentos de economia solidária visitados nos municípios de Belo Horizonte e Contagem constatou-se que os catadores de materiais recicláveis contam com uma infraestrutura física razoável para execução de seu trabalho e algum suporte institucional, sobretudo por parte das referidas prefeituras municipais. Obviamente que há necessidade de avanços no que diz respeito à comercialização da produção, contratação de coleta por parte do poder público e, sobretudo, apoio aos catadores em questões de saúde, educação, e melhoria da autoestima de cada um deles e seus familiares. A falha/irregularidade identificada, pela qual o Cadsol não possuía informações sobre a cooperativa de Contagem, revela a necessidade do poder público estar mais presente neste universo, identificando e atendendo as necessidades desse grupo social, cuja função é extremamente importante, o grupo dos catadores.

58. A visita ao empreendimento do Projeto Progredir, o Programa de Garantia de Renda Mínima e Inclusão Produtiva da Mulher, revelou um projeto relevante do ponto de vista social, com custo baixo, e mantido inteiramente pela municipalidade (PM de Mariana/MG). E além disso, voltado a atender um grupo vulnerável, qual seja as mulheres que sustentam um núcleo familiar, seja por não

terem um companheiro, seja por este companheiro não ter condições de saúde para dar sua colaboração no âmbito familiar.

59. Considerando-se que esta auditoria faz parte de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), que visa avaliar políticas de inclusão social e produtiva do governo Federal, os resultados obtidos neste relatório serão tratados, juntamente com os dos outros estados participantes, de forma sistêmica no relatório consolidador (TC 017.192/2018-8). Dessarte, a proposta de encaminhamento é o apensamento ao processo consolidador da FOC deixando como opção para a SecexPrevidencia encampar ou não as propostas endereçadas aos outros órgãos.

60. Dessa forma, cabe à equipe da SecexPrevidencia, quando da confecção do relatório consolidador desta FOC, avaliar a conveniência e a oportunidade quanto às seguintes propostas:

a) recomendar ao Ministério do Trabalho que:

- estimule os Sines do DF, Estados e Municípios a mapear os motivos de recusa dos empregadores, bem como utilize a presente auditoria para balizar o fortalecimento das competências curriculares dos demandantes do serviço dos Sines, quer via qualificação profissional, quer por orientação profissional;

- oriente os Sines do DF, Estados e Municípios a promover e divulgar todos os canais de qualificação profissional gratuita disponível no Governo Federal, estadual e municipal, a fim de contribuir para o fortalecimento dos componentes curriculares dos postulantes às vagas de emprego;

- recomende os Sines a orientar os postulantes a emprego sobre as possibilidades de empreender e integrar a rede de economia solidária;

- busque otimizar os recursos orçamentários disponíveis, estabelecendo como critério o repasse de recursos a entidades comprovadamente instituidoras de boas práticas de gestão dos Sines, como índices de colocação no mercado superior a 50% das vagas oferecidas, como mapeamento e tratamento dos motivos de recusa dos postulantes às vagas de emprego (resultados da seleção), ou um sistema articulado das ações de intermediação, qualificação, empreendedorismo e economia solidária;

- estipule metas nos próximos convênios de orientações profissionais especiais voltadas para a população mais vulnerável, em especial às voltadas à: a) elevação de escolaridade e de qualificação para o trabalho, b) apresentação pessoal e comportamento em entrevistas de emprego; c) pessoas que apresentam experiência profissional difusa, pouco especializada e baseada na prática; d) valorização profissional e melhoria da autoestima dos postulantes às vagas de emprego; e) direitos de grupos sociais específicos, como por exemplo de trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado ou de condição análoga à de escravo, pescadores artesanais, empregados domésticos, pessoas com deficiência, imigrantes e refugiados e de jovens; f) técnicas de apresentação de currículo e documentação obrigatória para a formalização do emprego (carteira de trabalho, CPF, Número de Identificação Social - NIS, Programa de Integração Social - PIS e Número de Identificação do Trabalhador - NIT); g) forma de se apresentar e como se comportar nas entrevistas; e h) como se proceder no ambiente de trabalho, com profissionalismo, comprometimento, clareza das tarefas e relacionamento com os colegas;

b) recomendar à SENAES que avalie as razões de não ter sido realizado o cadastro no Cadsol pela Coopercata Associação Rede Solidária de Contagem, dando continuidade na homologação do referido cadastro.

VI. <u>Proposta de encaminhamento</u>

61. Ante todo o exposto, submetem-se o autos à consideração superior, propondo apensar o presente TC 026.970/2018-0 ao TC 017.192/2018-8 (sob responsabilidade da Secretaria de Controle Externo da Previdência - SecexPrevidência), para consolidação das informações constantes deste relatório capazes de agregar valor à avaliação geral das políticas de inclusão social e produtiva do governo Federal."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional inserida na Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) Inclusão Socioeconômica, que está sendo desenvolvida sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo da Previdência (SecexPrevidência) e tem por objetivo avaliar políticas públicas federais de inclusão social e produtiva da população carente e em vulnerabilidade social.

2. Na presente ação de controle, em particular, a Secex-MG buscou identificar, com base em visitas e aplicações de questionários previamente elaborados pela equipe de coordenação da FOC, as contribuições para a inclusão socioeconômica propiciadas por unidades do Sine, assim como por instituições voltadas a catadores de papel e por empreendimento de economia solidária premiado pelo Projeto Progredir.

3. Com relação aos Sines, constatou-se articulação deficiente ou mesmo inexistente entre ações de Intermediação de Mão de Obra, Qualificação e Orientação Profissional; deficiência na estrutura e nos recursos materiais e humanos para atender à demanda dos postulantes às vagas de emprego e outros serviços prestados pelos Sines; e ausência nas unidades de tratamento especial a trabalhador em condição de vulnerabilidade, que leve em conta suas desvantagens no mercado de trabalho.

4. Quanto aos projetos de economia solidária visitados, nos municípios de Belo Horizonte e Contagem, constatou-se que, apesar de os catadores de materiais recicláveis contarem com razoável infraestrutura física para a execução de seus trabalhos e algum suporte institucional, oferecido sobretudo pelas prefeituras municipais, há necessidade de avanços na comercialização da produção, na contratação de coleta por parte do poder público e, sobretudo, no apoio aos catadores em questões de saúde, educação e melhoria da autoestima de cada um deles e seus familiares.

5. No que diz respeito ao empreendimento do Projeto Progredir visitado, denominado Programa de Garantia de Renda Mínima e Inclusão Produtiva da Mulher, a equipe de fiscalização ressaltou a importância social do projeto, voltado ao atendimento de grupo vulnerável, no caso mulheres que sustentam um núcleo familiar, com custo baixo.

6. Feitas essas considerações, e uma vez que esta auditoria integra FOC cujo respectivo relatório principal, a ser produzido pela SecexPrevidência, desenvolverá os resultados ora reportados, referentes ao Estado de Minas Gerais, de forma sistêmica e consolidada com as de outros estados participantes, cabe determinar o apensamento dos presentes autos ao processo consolidador (TC 017.192/2018-8).

Assim, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2753/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-026.970/2018-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Prefeitura Municipal de Contagem/MG, Prefeitura Municipal de Mariana/MG, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG, Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MG
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional que teve por objetivo a avaliação de políticas públicas de inclusão social e produtiva do Governo Federal no Estado de Minas Gerais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar cumpridos os objetivos da auditoria e encerrar o presente processo com o seu apensamento definitivo ao TC 017.192/2018-8.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2753-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 028.485/2017-3

Natureza: Pedido de Reexame (em Aposentadoria)

Recorrentes: Maria Cristina Giordani Steibel, Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca, Maria Goretti Dantas, Maria Luiza Moreira Moura e Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque

Unidade: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. APOSENTADORIA. INCLUSÃO, NOS PROVENTOS, DE PARCELA DE NATUREZA **PRO LABORE FACIENDO**, IMUNE DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. FALHA SUPERVENIENTE AO INÍCIO DA VIGÊNCIA DAS APOSENTAÇÕES. LEGALIDADE E REGISTRO DOS ATOS. DETERMINAÇÃO PARA AJUSTE DOS PROVENTOS. LIMINARES EM MANDADOS DE SEGURANÇA DO STF QUE MANTÊM O PAGAMENTO DA RUBRICA. PROVIMENTO PARCIAL DOS RECURSOS. SUSPENSÃO DA DETERMINAÇÃO DESTA CORTE DE CONTAS. ACOMPANHAMENTO DA AÇÃO JUDICIAL.

RELATÓRIO

Cuida-se de pedidos de reexame formulados por Maria Cristina Giordani Steibel, Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca, Maria Goretti Dantas, Maria Luiza Moreira Moura e Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque contra o Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Bejamin Zymler), que considerou legais seus atos de aposentadoria, mas determinou o ajuste dos proventos, com a cessação do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, previsto na Lei 13.464/2017.

2. Preenchidos os requisitos de admissibilidade, o Auditor Federal de Controle Externo encarregado da instrução dos autos opinou pela negativa de provimento dos recursos, como segue:

"*Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Maria Cristina Giordani Steibel (peça 22), Maria Goretti Dantas (peça 24), Maria Luiza Moreira Moura (peça 26), Maria Tereza Grillo Pedroso*

de Albuquerque (peça 23), Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca (peça 25), ex-servidoras da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul, contra o Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (peça 11), de relatoria do Ministro Bejamin Zymler.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

'VISTOS, relatados e discutidos estes autos de aposentadorias concedidas pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal e nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em:

9.1. considerar legais os atos de aposentadoria de Maria Cristina Giordani Steibel, Maria Goretti Dantas, Maria Luiza Moreira Moura, Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque e Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca, ordenando seu registro;

9.2. determinar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul, com fulcro nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 6º, § 2º, da Resolução TCU 206/2007, que:

*9.2.1. faça cessar, no prazo de 15 (quinze) dias contado a partir da ciência desta deliberação, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, o pagamento a Maria Cristina Giordani Steibel, Maria Goretti Dantas, Maria Luiza Moreira Moura, Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque e Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca do Bônus de Eficiência e Produtividade, previsto na Lei 13.464/2017, por incompatível com o art. 40, **caput** e §§ 1º, 3º, 4º e 18, da Constituição Federal, dada a expressa exclusão da vantagem, de caráter **pro labore faciendo**, da base de cálculo de contribuição previdenciária;*

9.2.2. dê ciência do inteiro teor desta deliberação às interessadas, alertando-as de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos, caso não providos, não as exime da devolução dos valores indevidamente percebidos após a notificação;

9.2.3. envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, por cópia, comprovante de que Maria Cristina Giordani Steibel, Maria Goretti Dantas, Maria Luiza Moreira Moura, Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque e Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca tiveram ciência desta deliberação;

9.3. determinar à Sefip que monitore o cumprimento das medidas indicadas nos subitens anteriores.'

HISTÓRICO

2. Entendeu-se indevido o pagamento às recorrentes do chamado Bônus de Eficiência e Produtividade, ainda que encontre previsão em dispositivos da Lei 13.464/2017, porquanto essa mesma lei exclui a vantagem da base de cálculo da contribuição previdenciária dos segurados:

'Art. 17. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho por servidor, na proporção de 1 (um inteiro).

*§ 1º Os servidores ativos em efetivo exercício no cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho receberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho proporcionalmente ao período em atividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela 'b' do Anexo III desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no **caput** deste artigo.*

*§ 2º Os aposentados receberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho correspondente ao período em inatividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela 'b' do Anexo IV desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no **caput** deste artigo.*

*§ 3º Os pensionistas farão jus ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho da seguinte forma, aplicável sobre a proporção prevista no **caput** deste artigo:*

I - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na atividade, o valor do Bônus será pago observado o disposto na tabela 'b' do Anexo III desta Lei, aplicando-se o disposto na tabela 'b' do Anexo IV desta Lei para fins de redução proporcional da pensão a partir do momento em que for instituída;

II - para as pensões instituídas em decorrência do falecimento do servidor na inatividade, o valor do Bônus será o mesmo valor pago ao inativo, observado o tempo de aposentadoria, conforme o disposto na tabela 'b' do Anexo IV desta Lei.

(...)

Art. 24. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária e não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária.'

ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames de admissibilidade realizados pelo Sar/Serur (peças 27 a 31), que opinou pelo conhecimento dos recursos, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos do item 9.2.1 do Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler). O Ministro José Múcio Monteiro, mediante despacho de peça 34, concordou com esta unidade técnica.

EXAME DE MÉRITO

Delimitação

4. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) este Tribunal deveria ter realizado a oitiva prévia das recorrentes antes da prolação do acórdão ora recorrido, que apreciou seus atos de aposentadoria;

b) esta Corte de Contas tem competência para realizar o controle incidental de constitucionalidade;

c) a natureza jurídica do instituto 'bônus de eficiência e produtividade' é eminentemente indenizatória;

d) a decisão ora combatida é prejudicial para a União;

e) pela Lei Previdenciária, não incidiria a contribuição previdenciária sobre o 'bônus de eficiência e produtividade'.

5. Da oitiva prévia das recorrentes

5.1. Defendeu-se que o acórdão recorrido seria nulo, eis que a Sefip, em nenhum momento, notificou as recorrentes para apresentarem manifestação preliminar.

Análise:

5.2. Rejeita-se, desde já, o argumento de ter havido violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, em virtude de não ter sido oportunizado às ora recorrentes o direito de se manifestarem nos autos antes da prolação do acórdão contestado, porquanto o entendimento consubstanciado na Súmula Vinculante 3 do STF expressamente excepciona a observância do contraditório e da ampla defesa previamente ao julgamento do TCU, nesses termos:

'Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.'

5.3. Assim, nos termos da referida súmula, o STF, ao julgar os MS 25.116 e 25.403, confirmou seu entendimento no sentido de que a Corte de Contas, nos processos de registro de aposentadoria, reforma e pensão, deve oportunizar o contraditório à parte interessada somente nos casos em que haja ultrapassado o lapso quinquenal para o julgamento do TCU. Na oportunidade, restou decidido, ainda, que o prazo não deve ser contado a partir da concessão do benefício, mas apenas do momento em que o ato foi encaminhado ao Tribunal de Contas da União para registro, pois somente a partir daí a Corte de Contas teria ciência dos motivos que levaram à sua edição.

5.4. Com base nesse entendimento, por intermédio do Acórdão 587/2011-TCU-Plenário (Relator Ministro Valmir Campelo) este Tribunal definiu a seguinte sistemática para apreciação dos atos sujeitos a registro:

'O TCU, diante de constatação que possa levar à negativa de registro de ato de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, deve assegurar aos beneficiários a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sempre que transcorrido lapso temporal superior a cinco anos quando da apreciação.'

5.5. A tabela abaixo esquematiza as datas relevantes de disponibilização ao TCU dos atos de aposentadoria das recorrentes:

Interessado	*Data de disponibilização do ato ao TCU*	*Localização da peça nos autos*
Maria Cristina Giordani Steibel	*7/3/2017*	*peça 2*
Maria Goretti Dantas,	*7/3/2017*	*peça 4*
Maria Luiza Moreira Moura	*1/8/2017*	*peça 5*
Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque	*7/3/2017*	*peça 6*
Maria de Lourdes Costa Pereira	*7/3/2017*	*peça 3*

5.6. O julgamento de todos os atos ocorreu em 8/11/2017, em Sessão realizada pelo Plenário, dentro, portanto, do referido prazo de 5 (cinco) anos.

5.7. Nesse contexto, verifica-se que este TCU julgou os atos concessórios das recorrentes dentro do quinquênio legal, em consonância com a orientação da Corte Suprema, devendo, deste modo, não ser acatado o argumento de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

5.8. Cabe esclarecer que esta Corte de Contas não intima pessoalmente a parte acerca da data em que será julgado processo de seu interesse. Tal fato não ofende qualquer princípio constitucional ligado à defesa, uma vez que a publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade ao ato processual. Tal exegese encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS AgR 26.732/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia), conforme excerto a seguir transcrito:

'EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DA DATA DA SESSÃO. DESNECESSIDADE.

1. Não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de recurso de reconsideração pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal quando a pauta de julgamentos é publicada no Diário Oficial da União.

2. O pedido de sustentação oral pode ser feito, conforme autoriza o art. 168 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, até quatro horas antes da sessão. Para tanto, é necessário que os interessados no julgamento acompanhem o andamento do processo e as publicações feitas no Diário Oficial da União.

3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.'

5.9. Nessa ordem de ideias, é de se propor a rejeição dos argumentos das recorrentes.

6. Da competência do TCU para o controle incidental de constitucionalidade

6.1. Defendeu-se que este Tribunal não tem competência para exercer o controle incidental de constitucionalidade.

Análise:

6.2. A competência do TCU para a realização do controle incidental de constitucionalidade foi minuciosamente esclarecida pelo relator ***a quo****, nos seguintes termos:*

'6. Em preliminar, acerca da possibilidade de esta Corte proceder ao exame incidental de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, hipótese, aliás, expressamente prevista no § 2º do art. 17 de seu Regimento Interno, permito-me transcrever excerto do voto por mim proferido no âmbito do TC 021.009/2017-1, o qual veio a fundamentar o Acórdão 2.000/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler):

'20. O controle de constitucionalidade, que tem como único objetivo a preservação da supremacia da Constituição, é o único meio pelo qual os poderes constituídos poderão fazer o exame da adequação das leis e dos atos normativos à Constituição, do ponto de vista material ou formal, em estrita observância ao princípio da compatibilidade vertical, segundo o qual a validade e, portanto, a aplicação da norma inferior depende de sua compatibilidade com a Constituição Federal.

(...)

31. Parece, claro, assim, que, onde há jurisdição, há o poder-dever de se declarar a inconstitucionalidade das leis e dos atos administrativos incompatíveis com a Constituição. Afinal de contas, para que o TCU possa cumprir a sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade, não há como se admitir que atos contrários aos princípios constitucionais sejam tolerados, mesmo quando travestidos de lei. Daí a atualidade do entendimento do Supremo Tribunal Federal, consubstanciado na Súmula 347, segundo a qual:

'O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público.'

32. Evidentemente que essa competência do TCU se refere à apreciação da constitucionalidade das leis e atos do Poder Público em caráter incidental e a cada caso concreto que lhe é submetido, com efeitos apenas entre as partes, haja vista que a declaração de inconstitucionalidade em abstrato, com efeito ***erga omnes****, somente compete ao STF.*

33. Na verdade, parece cristalino que a Súmula 347 nada mais fez do que explicitar as atribuições outorgadas ao TCU pela Carta Magna, hoje constantes de rol bem mais extenso do que o da Constituição de 1946. Com efeito, no exercício de suas atribuições constitucionais, o TCU procede à análise de conformidade dos atos praticados pelos gestores públicos e demais responsáveis por bens e valores da União com o ordenamento jurídico vigente, em cujo vértice encontra-se a Constituição Federal. Em muitos casos, portanto, essa análise depende da interpretação de normas que regem tais atos e de seu confronto com a Constituição Federal. Daí a razão de ser da multicitada Súmula 347 do STF.

34. Tem-se, assim, que a suposta revogação do Enunciado 347 da Súmula do Supremo Tribunal Federal (...) representaria uma ***capitis diminutio*** *das competências constitucionais atribuídas a esta Corte de Contas pelo constituinte originário, uma vez que, para o exercício do poder de controle inerente às atividades de fiscalização e auditoria, o TCU passaria a se subordinar tão somente à lei e não à Constituição Federal.*

(...)

37. De resto, cumpre dizer que a ampla legitimação para o controle abstrato de constitucionalidade, conferida pela atual Carta Política, não eliminou o controle difuso de constitucionalidade, ainda que possa tê-lo reduzido, sendo certo que ainda hoje podem os juízes e tribunais declarar, em cada caso concreto, a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos do poder público. Em menor extensão, segundo o STF, pode o TCU deixar de aplicar ao caso concreto sob sua análise lei que considere inconstitucional. Nesse contexto, pode-se afirmar que permanecem válidos os pressupostos que ensejaram a edição pelo STF da Súmula 347 em 1963.'

6.3. Posta assim a questão, entende-se que o argumento apresentado pelas recorrentes não merece ser acolhido.

7. Da natureza jurídica do instituto 'bônus de eficiência e produtividade'

7.1. Defendeu-se que a natureza jurídica do 'bônus de eficiência e produtividade' é indenizatória, com base nos argumentos a seguir.

7.2. A natureza jurídica do instituto 'bônus de eficiência e produtividade', ainda que seja contraprestação de um serviço realizado, é eminentemente indenizatória, na medida em que representa uma compensação em favor do agente público que conseguiu aumentar a arrecadação, ou seja, é indiscutivelmente em prol do interesse da Administração.

7.3. Com isso, o pagamento é feito sem incidência de contribuição previdenciária, por ser uma parcela indenizatória, devendo ser paga de forma proporcional e com o critério legal de maior ou menor atuação na formação do valor que será dividido para o pagamento do bônus. É claro que novas formas de remuneração de servidores públicos podem gerar debates e formação de posicionamentos jurídicos e, no caso do bônus, não é diferente.

Análise:

7.4. Para o deslinde da presente questão, é de mister transcrever os arts. 49, 51 e 61 da Lei 8.112/1990:

'Art. 49. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:

I - indenizações;

II - gratificações;

III - adicionais.

§ 1º As indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.

§ 2º As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei.

Art. 51. Constituem indenizações ao servidor:

I - ajuda de custo;

II - diárias;

III - transporte.

IV - auxílio-moradia.

Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:

I - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento

II - gratificação natalina;

III - adicional por tempo de serviço; (Revogado pela Medida Provisória 2.225-45, de 4/9/2001)

IV - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;

V - adicional pela prestação de serviço extraordinário;

VI - adicional noturno;

VII - adicional de férias;

VIII - outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho.

IX - gratificação por encargo de curso ou concurso.'

7.5. A leitura atenta das disposições supra revela que, quando o legislador deseja elencar um rol de vantagens como meramente exemplificativo, utiliza a expressão 'outros' (cf, ***e.g.****, inciso VIII do art. 61 supracitado).*

7.6. Assim, é de se concluir que compõem o rol das indenizações apenas a ajuda de custo, as diárias, o transporte e o auxílio-moradia. É dizer: o 'bônus de eficiência e produtividade' não pode ser enquadrado como espécie do gênero indenização, uma vez que o art. 51 da Lei 8.112/1990 é taxativo e não admite a inclusão de outras vantagens.

7.7. Posto isso, cumpre perquirir a natureza jurídica do 'bônus de eficiência e produtividade'. Para tanto, transcreve-se o disposto na Lei 13.464/2017:

'Art. 17. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho por servidor, na proporção de 1 (um inteiro).

§ 1º Os servidores ativos em efetivo exercício no cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho receberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho

proporcionalmente ao período em atividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela 'b' do Anexo III desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no ***caput*** *deste artigo.*

§ 2º Os aposentados receberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho correspondente ao período em inatividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela 'b' do Anexo IV desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no ***caput*** *deste artigo.'*

7.8. Acrescente-se a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

'O que caracteriza o adicional e o distingue da gratificação é o ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho de funções especiais que refogem da rotina burocrática, e esta, uma compensação por serviços comuns executados em condições anormais para o servidor, ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor. O adicional relaciona-se com o tempo ou com a função; a gratificação relaciona-se com o serviço ou com o servidor. O adicional, em princípio, adere ao vencimento e, por isso, tem caráter permanente; a gratificação é autônoma e contingente.

(...)

*As indenizações são previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda.' (***in*** *Direito Administrativo Brasileiro, 33ª Ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., p. 491 e 499)*

7.9. Em virtude dessas considerações, vale dizer que o 'bônus de eficiência e produtividade' é, tecnicamente, um adicional, uma vez que se incorpora à remuneração e aos proventos, e não uma indenização. Daí porque o argumento apresentado pelas recorrentes não merece ser acolhido.

8. Da prejudicialidade para a União

8.1. Defende-se que a incidência da contribuição previdenciária seria prejudicial à União, com base nos seguintes argumentos.

8.2. A tese da incidência de contribuição previdenciária sobre o bônus de eficiência tem por consequência direta uma oneração maior dos cofres da União, uma vez que a contribuição patronal, ou da União, seria o dobro daquela exigida dos servidores beneficiários. Portanto, a decisão ora combatida acaba por gerar um dano direto para a União.

Análise:

8.3. O argumento apresentado não é inédito, tendo o Ministro ***a quo*** *assim ponderado:*

'11. A propósito, não posso deixar de abordar, ainda que de passagem, os principais argumentos oferecidos pela Advocacia-Geral da União (AGU) ao defender, nos autos do TC 021.009/2017-1, os pagamentos ora impugnados:

(...)

c) 'a tese de incidência de contribuição previdenciária sobre o Bônus de Eficiência tem por consequência direta uma oneração maior dos cofres da União, uma vez que a contribuição patronal, ou da União, seria o dobro daquela exigida dos servidores beneficiários', o que acabaria 'por gerar um dano direto para a União';

(...)

13. Quanto ao suposto dano que a eventual instituição de contribuição previdenciária sobre o Bônus causaria, em face da contribuição patronal (alínea 'c', acima), o argumento, com a devida vênia, é desarrazoado, mormente à luz da realidade das contas públicas nacionais. Fosse como quer a AGU, diga-se de passagem, melhor seria não cobrar contribuição nenhuma, de nenhum servidor público.

14. De fato, consideradas apenas suas fontes próprias de financiamento – a saber, as contribuições dos servidores e a chamada contribuição patronal –, o RPPS é altamente deficitário. A situação obriga o direcionamento, para custeio dos benefícios de inativos e pensionistas do setor público, de expressivo volume de receitas arrecadadas de outras fontes.

15. Ora, nesse cenário, a inclusão do Bônus nos proventos sem a respectiva contribuição previdenciária obviamente amplia a necessidade de aporte, para o sistema, de recursos adicionais do Tesouro, que, para além de sua contribuição patronal, vê-se obrigado a cobrir o que seria a parcela de esforço exigível dos próprios segurados. Aqui, não é demais enfatizar que o custo previdenciário da vantagem, havido com os atuais 18.668 aposentados e 13.409 pensionistas das carreiras de Auditoria-Fiscal do Trabalho e Auditoria Tributária e Aduaneira, é da ordem de R$ 477 milhões ao ano, custo esse integralmente assumido pelo erário, ante a patente inconstitucionalidade da parte final dos arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017.'

8.4. Destarte, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pelas recorrentes.

9. Da Lei Previdenciária

9.1. Defende-se que, pela Lei Previdenciária, não incidiria a contribuição previdenciária sobre o 'bônus de eficiência e produtividade'.

Análise:

9.2. Para o deslinde da presente questão, traz-se à colação o § 1º do art. 4º da Lei 10.887, de 18 de junho de 2004:

'§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:

(...).'

*9.3. É, portanto, de clareza solar que o 'bônus de eficiência e produtividade', por ter natureza jurídica de adicional, integra a base de cálculo da contribuição previdenciária, **ex vi** do disposto no § 1º supracitado.*

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

10. Não se pode relegar ao oblívio que, nos autos do TC 021.009/2017-1, foi prolatado o Acórdão 2.000/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), transcrito a seguir:

'VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de recurso de agravo interposto pela União contra decisão que deferiu pedido de medida cautelar determinando aos Ministérios da Fazenda e do Trabalho que se abstenham de pagar a inativos e pensionistas o Bônus de Eficiência e Produtividade de que trata a Lei 13.464/2017, até a apreciação final desta representação.

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 interposto pela União, para, no mérito, dar-lhe provimento, para se negar conhecimento à presente representação e determinar o seu arquivamento, com a consequente revogação da medida cautelar anteriormente deferida, sem prejuízo de autorizar a Sefip a realizar a fiscalização do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituída pela Lei 13.464/2017 nos casos concretos que lhe forem submetidos ou de que tenha conhecimento, observando-se o direito ao contraditório e à ampla defesa, quando for o caso;

9.2. alertar a Sefip de que os §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017 somente poderão ter a sua incidência afastada nos casos concretos submetidos à apreciação deste Tribunal, consoante autorizado no Enunciado 347 da Súmula do STF;

9.3. encaminhar cópia do inteiro teor do presente processo, assim como desta deliberação, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e ao Procurador-Geral da República, ambos legitimados universais para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103 da Constituição Federal, para que tenham ciência do entendimento deste Tribunal e possam adotar as providências que entenderem cabíveis;

9.4. recomendar à Casa Civil da Presidência da República a revisão dos arts. 14 e 24 da Lei 13.464/2017, que instituiu o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, no sentido de se autorizar a sua inclusão na base de

cálculo da contribuição previdenciária, tornando-a compatível com o regime previdenciário estabelecido na Constituição Federal;

9.5. dar ciência desta deliberação à agravante e aos órgãos jurisdicionados.'

10.1. Foram opostos embargos de declaração contra a deliberação supracitada, os quais foram apreciados por meio do Acórdão 2.721/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), nos seguintes termos:

'VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia, nesta fase processual, embargos de declaração opostos pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas ao Acórdão 2.000/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler).

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

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do RITCU, conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente, aos interessados e ao órgão jurisdicionado;

9.3. determinar à Segecex que formalize processo apartado com vistas ao planejamento e à execução de fiscalização destinada a examinar a natureza jurídica do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho instituído pela Lei 13.464/2017, bem como a verificar a correspondente repercussão nos pagamentos a servidores ativos e a inclusão dessa parcela em aposentadorias e pensões, ficando a critério da unidade formular o modelo adequado de fiscalização a ser executado, diante do expressivo volume de beneficiários do referido bônus.'

10.2. Ocorre que o Ministro Alexandre de Moraes, do Pretório Excelso, nos autos dos Mandados de Segurança 35.410, 35.494, 35.498, 35.490 e 35.500, impetrados, respectivamente, pelo Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, pelo Sindicato Nacional dos Auditores do Trabalho, pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco) e Associação Nacional dos Auditores fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), deferiu os pedidos liminares 'para suspender os efeitos do ato impugnado no TC 021.009/2017-1, unicamente em relação aos substituídos pelo impetrante e, consequentemente, determinar que o Tribunal de Contas da União, nos casos concretos submetidos à sua apreciação, se abstenha de afastar a incidência dos os §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017'.

10.3. Observa-se que, ainda que dois dos citados Mandados de Segurança tenham sido impetrados por associações dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, o que, em tese, limitaria o alcance subjetivo das decisões aos seus filiados, o sindicato respectivo também obteve decisão liminar favorável, de modo que os comandos judiciais em questão alcançam todos os integrantes das três carreiras citadas.

10.4. Dessa forma, fica obstado que esta Corte de Contas, nos casos a serem apreciados, venha a afastar a incidência dos dispositivos da Lei 13.464/2017 que tratam do bônus por eficiência e produtividade para as carreiras dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil e dos Auditores Fiscais do Trabalho, enquanto estiver vigente a liminar deferida pelo Ministro Alexandre de Moraes do STF. Nesse sentido, merece destaque o Acórdão 631/2018-TCU-Plenário (Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), Sessão de 21/3/2018, Ata 9/2018, TC 028.586/2017-4.

10.5. Destarte, cabe determinar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul que acompanhe o deslinde do MS 35.498/DF na Corte Suprema e, caso ocorra desfecho desfavorável aos ora recorrentes, faça cumprir, na íntegra, o Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler).

10.6. Demais disso, cabe determinar o encaminhamento ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da AGU, nos termos da Questão de Ordem aprovada pelo Plenário do TCU em

8/6/2011, as informações necessárias ao acompanhamento do MS 35.498/DF no STF, para que aquele órgão adote as providências cabíveis, dando ciência à Consultoria Jurídica desta Corte.

CONCLUSÃO

11. ***Ex positis****, conclui-se que:*

a) este Tribunal agiu corretamente ao não realizar a oitiva prévia das recorrentes antes da prolação do acórdão ora recorrido, que apreciou seus atos de aposentadoria;

b) esta Corte de Contas tem competência para realizar o controle incidental de constitucionalidade;

c) a natureza jurídica do instituto 'bônus de eficiência e produtividade' não é de indenização, e sim de adicional;

d) a decisão ora combatida está de acordo com a ordem constitucional;

e) pela Lei Previdenciária, incide a contribuição previdenciária sobre o 'bônus de eficiência e produtividade';

f) fica suspenso o cumprimento do item 9.2.1 do Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), enquanto estiver vigente a liminar deferida pelo Ministro Alexandre de Moraes do STF, nos autos do MS 35.498/DF.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Diante do exposto, propõe-se ao Tribunal de Contas da União que:

a) conheça dos presentes recursos, para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) suspenda o cumprimento do item 9.2.1 do Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), enquanto estiver vigente a liminar deferida pelo Ministro Alexandre de Moraes do STF, nos autos do MS 35.498/DF (cf., ***e.g.****, Acórdão 631/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, Sessão de 21/3/2018, Ata 9/2018, TC 028.586/2017-4);*

c) determine à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul que acompanhe o deslinde do MS 35.498/DF na Corte Suprema e, caso ocorra desfecho desfavorável às recorrentes, faça cumprir, na íntegra, o Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), sob pena de responsabilidade solidária do gestor;

d) determine o encaminhamento ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da AGU, nos termos da Questão de Ordem aprovada pelo Plenário do TCU em 8/6/2011, as informações necessárias ao acompanhamento do MS 35.498/DF no STF, para que aquele órgão adote as providências cabíveis, dando conhecimento à Consultoria Jurídica desta Corte;

e) dê ciência do acórdão que for prolatado às recorrentes e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização."

3. O titular da Secretaria de Recursos, embora tenha endossado a proposta acima reproduzida, propôs, alternativamente, com fulcro no princípio da isonomia e da racionalidade processual, que, independentemente da fase processual, adote-se solução idêntica à do Acórdão 2.789/2018-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler), qual seja: a) considerar legais os atos de aposentadoria, ordenando seu registro; b) determinar, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 6º, § 2º, da Resolução TCU 206/2007, que: na hipótese de desconstituição da decisão judicial obtida pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait) nos autos do Mandado de Segurança 35.498/DF, em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF), faça cessar o pagamento aos inativos do Bônus de Eficiência e Produtividade, previsto na Lei 13.464/2017, por incompatível com o art. 40, **caput** e §§ 1º, 3º, 4º e 18, da Constituição Federal, dada a expressa exclusão da vantagem, de caráter **pro labore faciendo**, da base de cálculo de contribuição previdenciária. Consequentemente, dar provimento parcial aos recursos.

4. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta alvitrada pela unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

Os pedidos de reexame interpostos no presente processo podem ser conhecidos por este Tribunal, por preencherem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992.

2. Mediante o Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), esta Corte de Contas considerou legais os atos de aposentadoria das recorrentes, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 6º, § 2º, da Resolução TCU 206/2007, mas expediu a seguinte determinação:

"*9.2.1. faça cessar, no prazo de 15 (quinze) dias contado a partir da ciência desta deliberação, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, o pagamento a Maria Cristina Giordani Steibel, Maria Goretti Dantas, Maria Luiza Moreira Moura, Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque e Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca do Bônus de Eficiência e Produtividade, previsto na Lei 13.464/2017, por incompatível com o art. 40,* ***caput*** *e §§ 1º, 3º, 4º e 18, da Constituição Federal, dada a expressa exclusão da vantagem, de caráter* ***pro labore faciendo****, da base de cálculo de contribuição previdenciária;*".

3. Contudo, nos autos dos Mandados de Segurança 35.410, 35.494, 35.498, 35.490 e 35.500, impetrados, respectivamente, pelo Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, pelo Sindicato Nacional dos Auditores do Trabalho, pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco) e Associação Nacional dos Auditores fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), foram deferidos pelo Ministro Alexandre de Morais, do Supremo Tribunal Federal, os pedidos liminares "*para suspender os efeitos do ato impugnado no TC 021.009/2017-1, unicamente em relação aos substituídos pelo impetrante e, consequentemente, determinar que o Tribunal de Contas da União, nos casos concretos submetidos à sua apreciação, se abstenha de afastar a incidência dos os §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017*".

4. Assim, acompanho a jurisprudência recente desta Corte de Contas, que, embora contrária ao acolhimento das alegações formuladas pelos aposentados em defesa da regularidade da parcela em questão, tem dado provimento parcial aos recursos unicamente para suspender, enquanto perdurar as liminares deferidas pelo STF, o cumprimento de determinação desta Corte de Contas de sustação de pagamento (Acórdãos 2.134/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, 2.215-2018-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, e 8.977/2018-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo).

5. Nesse contexto, cabe dar provimento parcial aos pedidos de reexame em tela, de modo a suspender provisoriamente os efeitos do item 9.2.1 do Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), ante a concessão de liminar pelo STF (MS 35.498/DF).

6. Nos termos da questão de ordem aprovada na Sessão Plenária de 8/6/2011, devem ser encaminhadas informações à Consultoria Jurídica do TCU e ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União para a adoção das providências cabíveis acerca do processo judicial acima referido.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2754/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.485/2017-3

2. Grupo I – Classe I – Pedido de Reexame (em Aposentadoria)

3. Recorrentes: Maria Cristina Giordani Steibel (CPF 371.256.990-49), Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca (CPF 207.491.550-00), Maria Goretti Dantas (CPF 092.224.803-68), Maria Luiza Moreira Moura (CPF 008.215.270-53) e Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque (CPF 432.957.200-10)

4. Unidade: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler

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

7. Unidades Técnicas: Sefip e Serur

8. Advogado constituído nos autos: Felipe Teixeira Vieira (OAB/DF 31.718)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de pedidos de reexame interpostos por Maria Cristina Giordani Steibel, Maria de Lourdes Costa Pereira Fonseca, Maria Goretti Dantas, Maria Luiza Moreira Moura e Maria Tereza Grillo Pedroso de Albuquerque contra o Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), que considerou legais seus atos de aposentadoria, mas determinou o ajuste dos proventos, com a cessação do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade, previsto na Lei 13.464/2017.

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, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos presentes recursos para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2. suspender o cumprimento do item 9.2.1 do Acórdão 2.463/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) enquanto estiver vigente a liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança 35.498/DF;

9.3. determinar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Sul que acompanhe o deslinde do Mandado de Segurança 35.498/DF na Corte Suprema e, caso ocorra desfecho desfavorável às recorrentes, faça cumprir, na íntegra, o acórdão prolatado por este Corte de Contas, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.4. autorizar a Sefip a encaminhar informações à Consultoria Jurídica do TCU e ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União para a adoção das providências cabíveis acerca do processo judicial acima referido, nos termos da questão de ordem aprovada na Sessão Plenária de 8/6/2011;

9.5. dar ciência desta deliberação às recorrentes.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2754-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 031.450/2018-0
Natureza: Administrativo
Órgão/Entidade: não há.
Interessado: Mouhamad Moustafa (690.152.521-49)
Representação legal: Ravik de Barros Bello Ribeiro (OAB/DF 33.192)

SUMÁRIO: RECURSO. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES RELATIVAS AO TC 004.664/2017-5. TRABALHO DE CONTROLE EXTERNO EM CURSO. INFORMAÇÕES SIGILOSAS. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o Parecer subscrito pelo servidor Bernardo A. da S. Campos e pelo corpo diretivo da Consultoria Jurídica do TCU:

"Trata-se de recurso interposto pelo Sr. Mouhamad Moustafá, por intermédio de seu advogado, Ravik de Barros Bello Ribeiro (OAB/DF 33.192) (doc. 3), com fundamento no art. 15 da Lei n. 12.527/2011 c/c o art. 28 da Resolução TCU n. 249/2012, c/c o inciso XXXIII do artigo 5º e o inciso II do § 3º do artigo 37, ambos da Constituição Federal, contra despacho de doc. 5 do TC-023.636/2018-1, prolatado pelo Ministro Weder de Oliveira para indeferir pedido de acesso à informação (PAI), formulado com fulcro na Lei de Acesso à Informação.

I. Dos Fatos

2. O interessado requereu, em 5/7/2018, com fundamento no art. 15 da Lei n. 12.527/2011 c/c o art. 28 da Resolução TCU n. 249/2012, c/c o inciso XXXIII do artigo 5º e o inciso II do § 3º do artigo 37, ambos da Constituição Federal, as seguintes informações:

a) Existência de alguma inspeção, auditoria ou procedimento administrativo, em curso ou já encerrado, atinentes à suposta utilização de recursos federais pelo Fundo Estadual de Saúde do Amazonas (FES/AM), eventualmente repassados à organização social denominada **Sociedade de Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde Novos Caminhos — Instituto Novos Caminhos (SSNC), CNPJ 04.179.664/0001-10,** por força do **Termo de Contrato de Gestão n°002/2014 e do Termo de Contrato de Gestão n°003/2014;**

b) Existência de alguma inspeção, auditoria ou procedimento administrativo, em curso ou já encerrado, atinentes à suposta utilização de recursos federais pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), eventualmente repassados à organização social denominada **Sociedade de Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde Novos Caminhos — Instituto Novos Caminhos (SSNC), C1Sla 04.179.664/0001-10,** por força dos mesmos instrumentos contratuais mencionados anteriormente;

c) Em caso positivo, assim compreendida a utilização de quaisquer verbas federais para pagamento dos mencionados contratos, requer o acesso e, eventualmente, cópia dos respectivos autos em até 20 dias corridos, com espeque no §1° do artigo 11 da Lei n° 12.527/2011;

d) Em caso de inexistência de utilização de recursos públicos federais para pagamento dos mencionados contratos, situação em que a fiscalização quanto a utilização desses valores não estaria a cargo dessa Corte de Contas federal, requer seja emitida certidão com este teor, de inexistência de utilização de verbas federais, também nos termos do § 10 do art. 11 da Lei n° 12.527/2011.

3. Em manifestação de doc. 3 do TC-023.636/2018-1, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas, em atenção ao despacho de 15/2/2018 do Ministro-Relator Weder de Oliveira, "que determinou que a Secex-AM identificasse todos os empenhos relacionados aos contratos de gestão firmados entre a Susam e o Instituto Novos Caminhos, definisse precisamente a fonte de recursos de cada um e a consequente submissão, ou não, à jurisdição do Tribunal, à luz da legislação que regulamenta o acompanhamento das políticas públicas implementadas no âmbito do SUS", adotou as seguintes medidas:

4. Relativo ao tema objeto da solicitação, foi identificado o TC 004.664/2017-5, que trata de representação oriunda do Ministério Público Federal a respeito de irregularidade na gestão de recursos da saúde no estado do Amazonas identificadas no âmbito da Operação Maus Caminhos (Inquérito Policial 1199/2015- DELECOR/DRCOR/SR/DPF/AM) realizada pela Polícia Federal e o Parquet.

[...]

6. Após o despacho do Relator, foram inseridos novos documentos oriundos do MPF, os quais ainda pendem de análise pela unidade técnica. O processo, portanto, encontra-se aberto, e contém 709 peças, das quais sete foram classificadas como sigilosas (peças 11, 380, 381, 382, 383, 384 e 385).

7. O requerente não consta como parte no processo (responsável ou interessado). No entanto, é de amplo conhecimento que ele é um dos réus na mencionada Operação Maus Caminhos, podendo vir a ser apontado como responsável nos autos em questão.

8. Quanto ao mérito da solicitação, portanto, verifica-se que as informações dos autos, na fase presente fase processual, devem receber a chancela de sigilosas, pois a sua divulgação pode comprometer as atividade de investigação em andamento, conforme art. 23 da Lei 12.527/2011.

9. Assim, nos termos do § 1º, art. 25, da Lei 12.527/2011, o acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

10. No presente caso, do teor da solicitação do requerente compreende-se que ele busca primordialmente a informação sobre a natureza dos recursos, se federais ou não. Esta, contudo, ainda não foi estabelecida, pois pende de análise da unidade técnica, determinada pelo Relator. Cabe, portanto, encaminhar os presentes autos ao Ministro-Relator, para que decida sobre o acesso aos dados sigilosos, propondo-se o indeferimento.

11. Nos termos do art. 27, § 1º, da Resolução-TCU 249/2012, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, no prazo de dez dias a contar da sua ciência, dirigido ao Tribunal, para sorteio de relator (art. 28, § 2º, da Resolução-TCU 249/2012).

4. Foi reconhecido, assim, não ser o solicitante parte ou interessado no TC 004.664/2017-5, conferindo-se à solicitação o tratamento de pedido de acesso a informação, direito reconhecido no art. 10 da Lei n° 12.527/2011, e, desta forma, com fulcro no art. 65, inciso III, da Resolução - TCU 259/2014, propôs a unidade técnica (i) o conhecimento da solicitação com fundamento na Lei 12.527/2011, nos termos da Resolução-TCU 249/2012 e Portaria-TCU 123/2012; (ii) considerar sigiloso o TC 004.664/2017-5, bem como suas peças, nos termos do art. 23 da Lei 12.527/2011, razão pela qual se deve (iii) negar o acesso aos autos do TC 004.664/2017-5 ao solicitante.

5. Ao analisar o pleito, o Ministro Weder de Oliveira, seguindo as propostas de encaminhamento da Secex-AM, indeferiu o pedido, "com fundamento no art. 7º, § 3º, da Lei 12.527/2011 e no art. 4º, § 1º, da Resolução TCU 249/2012, tendo em vista que, além do caráter sigiloso das informações, conforme informa a unidade instrutiva, o processo objeto do pedido ainda se encontra em apreciação, e o requerente não é parte interessada nos autos", nos seguintes termos (doc. 5 do TC-023.636/2018-1):

4. No âmbito desta Corte de Contas, têm acesso ao processo os responsáveis e os interessados, nos termos do art. 144 do RI/TCU, bem como os solicitantes fundamentados no art. 7º, § 3º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que assim dispõe:

"Art. 7o O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

VII - informação relativa:

(...)

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

(...)

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

5. O citado dispositivo foi regulamentado pela Resolução TCU 249/2012, que assim dispõe nos §§ 1º e 2º do art. 4º:

"§ 1º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo, que, no caso de processo de controle externo, será o acórdão do TCU ou despacho do relator com decisão de mérito.

§ 2º O Presidente ou relatores poderão, nos processos de sua competência, autorizar a divulgação total ou parcial das informações ou dos documentos mencionados no § 1º deste artigo anteriormente à prolação do ato decisório."

II. Do Recurso

6. O interessado foi comunicado da decisão proferida em relação à sua solicitação em 10/8/2018, tendo protocolado o recurso em 22/8/2018 de forma tempestiva, razão pela qual deve ser conhecido, nos termos do art. 15 da Lei 12.527/2011 e do art. 27, § 1º, da Resolução-TCU 249/2012.

7. Esclarece o recorrente que "o objeto do pedido de acesso à informação é de fácil compreensão, vez que orientado, em profundidade, à obtenção de documentos contábeis e pareceres técnicos que comprovem a ausência de utilização de verbas federais pelo Estado do Amazonas para quitação dos compromissos financeiros tratados nos Termos de Contrato de Gestão n°s 002 e 003, ambos de 2014" e que o pleito se ampara no disposto no artigo 25 da Lei n° 12. 527/2011 e no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição da República.

8. Alega, ainda, o disposto no § 11 c/c o inciso XIV do artigo **7º** da Lei n° 8.906 de 4 de julho de 1994, que "permite ao advogado o acesso a investigações findas ou em andamento, ressalvado o caso de diligências ainda em andamento e ainda não documentadas nos autos". Necessária aqui uma retificação, vez que o dispositivo normativo apontado regula o exercício da advocacia por mulheres gestantes, sendo, em verdade, o art. 6º da Lei n° 8.906 que confere poderes ao Advogado, em seu inciso XIII, para "examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos".

9. No intento de demonstrar a legitimidade do interesse do recorrente, aponta ele que a própria Secex-AM admitiu que "O requerente não consta como parte no processo (responsável ou interessado). No entanto, é de amplo conhecimento que ele é um dos réus na mencionada Operação Maus Caminhos, podendo vir a ser apontado como responsável nos autos em questão" para concluir que "a legitimidade do RECORRENTE advém exatamente do fato de ter sido réu na Operação supracitada, razão pela qual necessita das informações requeridas para promover a efetiva defesa de seus interesses, sob pena de cerceamento de defesa".

10. Afirma, ainda, o recorrente, como supedâneo de sua pretensão, que:

I. "Embora não tenha formulado em sua petição inicial qualquer esclarecimento nesse sentido, mencionando o nome da operação policial ou qualquer outro detalhe, a decisão proferida considerou todos esses fatos inicialmente estranhos aos autos, demonstrando seu inequívoco conhecimento sobre o pano de fundo que permeia o legítimo interesse do Recorrente".

II. "O Excelentíssimo Ministro-Relator ao se pronunciar sobre o tema. destacou que o acesso a informações supedâneo para decisões administrativas somente é franqueado com a prolação do ato decisório respectivo, no caso, de acórdão do TCU, o que não se verificou até o momento. Ancora-se no que dispõe os §§ 1º e 2º do artigo 4º da Resolução - TCU 249-2012" estatuto este que é hierarquicamente inferior à Lei n. 12.527/2011.

11. Tendo por base estas premissas, solicita o recorrente que (*litteris)*:

a) Seja retirada a chancela de "sigilosas" das informações constantes dos autos do Processo TC 004.664/2017-5, pelo menos em relação ao Recorrente, franqueando-lhe acesso irrestrito a integralidade dos autos do Processo TC 004.664/2017-5, com a obtenção das respectivas cópias, pessoalmente ou através de procurador regularmente habilitado, eis que o conteúdo em apuração nesses autos é de importância vital ao Recorrente para formular sua defesa em ações penais que já se encontram em curso;

b) Seja informado, de forma conclusiva, tão logo seja possível, sobre a natureza dos recursos, se federais ou estaduais, repassados à organização social denominada Sociedade de Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde Novos Caminhos Instituto Novos Caminhos (INC), CNPJ 04.179.664/0001-10, por força dos instrumentos contratuais identificados como Termo de Contrato de Gestão n° 002/2014, de 02 de junho de 2014 e Termo de Contrato de Gestão n° 003/2014 de 01 de setembro de 2014; e

c) Seja devidamente certificada, caso não seja possível atender de imediato ao requerido no item anterior quanto a origem dos recursos, a impossibilidade desse Tribunal de Contas da União de informar, no momento presente, sobre a natureza dos referidos recursos, se federais ou estaduais, deixando clara a existência de dúvida quanto a origem desses recursos e, portanto, a impossibilidade de se supor uma ou outra origem até que a análise seja concluída pelo setor competente.

III. **Do Exame de Mérito**

12. Consagrou a Constituição Federal de 1988, em dispositivo específico, inserido no Capítulo que trata "DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS", o direito de acesso à informação, *verbis:*

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

13. Também o art. 5º da Constituição da República, em seu inciso LV, consagrou garantia fundamental ao exercício da cidadania e da existência do estado democrático de direito, e que tem íntima relação com a garantia expressa no inciso XXXIII, que é a garantia ao contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, garantia esta que não se materializa sem aquela, sem o acesso à informação.

14. Adicionalmente, estabelece o art. 37, *caput*, a publicidade como princípio incidente sobre a atuação da Administração Pública, bem como dispõe, em seu § 3º, que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando, entre outros, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o direito de todos às informações de interesse coletivo ou geral, bem como a proteção à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

15. A Lei 12.527/2011 regulamentou o dispositivo constitucional insculpido no inciso XXXIII de seu art. 5º e estabeleceu que:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

VII - informação relativa:

[...]

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

[...]

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

[...]

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

[...]

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

16. Acerca do exercício do direito à informação e suas limitações, dispõe a Resolução TCU 249/2012:

Art. 3º O direito fundamental de acesso à informação é assegurado pelo Tribunal nos termos desta Resolução e executado em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

[...]

§ 2º É disposta em normativo específico do Tribunal a classificação das informações produzidas ou custodiadas pelo TCU, de modo a assegurar o atendimento de requisitos como o controle de acesso e de divulgação das informações.

Art. 4º [...]

§ 1º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo, que, no caso de processo de controle externo, será o acórdão do TCU ou despacho do relator com decisão de mérito

17. Já a Portaria TCU 259/2014, determina que:

Art. 5º Deverão ser adotadas medidas de segurança e salvaguarda na constituição, organização e tramitação de documentos e de processos que contenham informações com restrição de acesso, nos termos da lei e da Política Corporativa de Segurança da Informação (PCSI/TCU).

[...]

Art. 6º No tratamento de informações com restrição de acesso, as unidades deverão, observados os normativos vigentes, adotar os seguintes procedimentos:

I - conceder o acesso à informação apenas a pessoas autorizadas

18. Como se observa das normas acima colacionadas, o direito à informação é regra, sendo a garantia do sigilo exceção, ambos os estatutos com *status* constitucional e regulamentados por normas infraconstitucionais. Neste ponto, oportuno destacar que, ao contrário do que aduziu a defesa, os regulamentos do TCU não restringiram direitos, limitando-se apenas a disciplinar internamente a procedimentalização dos pedidos de informação nos termos dos mandamentos legais e constitucionais, tendo inclusive, em diversos momentos, simplesmente reproduzido estes textos.

19. Questão fulcral para a aplicação e garantia do direito à informação, então, reside na ponderação dos contornos e limites a serem impostos ao exercício destes direitos, acesso à informação de um lado e garantia do sigilo, de outro, sendo um de seus aspectos elementares a necessidade de se identificar a qualidade do interesse da parte no acesso à informação.

20. Desta forma, antes de adentrar na análise da viabilidade jurídica dos pedidos apresentados pelo recorrente se faz necessário o debate acerca do *status* do interesse da parte na pretensão de obter as informações solicitadas – se parte no processo ou se interessado em informações públicas - para a definição da norma a ser aplicada e, consequentemente, do tratamento a ser dispensado.

21. Da análise dos documentos acostados aos autos deste TC 023.636/2018-1, não se verificou a presença de nenhum indício da legitimidade do interesse do ora recorrente em se qualificar como parte ou interessado legítimo na obtenção das informações por ele solicitadas em relação à Sociedade de Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde Novos Caminhos — Instituto Novos Caminhos (SSNC), ou em relação aos Termos de Contrato de Gestão n°002/2014 e n°003/2014, inexistindo qualquer referência a eventual relação entre o solicitante, Mouhamad Moustafá, e a sociedade ou os contratos por ele apontados.

22. Como se constata, o requerente nem mesmo teve a pretensão de se qualificar como parte (cuja definição se encontra no art. 144 do regimento interno do TCU na redação dada pela Resolução-TCU Nº 246, de 30 de novembro de 2011), tendo ele próprio se escorado, em seu pedido inicial de doc. 1 do TC-023.636/2018-1, "na Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011 — Lei de Acesso a Informações Públicas, c/c o inciso XXXIII do artigo 5° e o inciso II do § 3° do artigo 37 da Constituição Federal" como fundamentos normativos de apoio à sua pretensão.

23. Na verdade, o único argumento apresentado pelo recorrente no intuito de demonstrar a existência de um interesse qualificado na obtenção das informações solicitadas ocorreu já na fase recursal e se restringiu à reprodução de afirmação apresentada pela Secex-AM, no item 7 de sua manifestação de doc. 3 do TC-023.636/2018-1, quando apontou que "o requerente não consta como parte no processo (responsável ou interessado). No entanto, é de amplo conhecimento que ele é um dos réus na mencionada Operação Maus Caminhos, podendo vir a ser apontado como responsável nos autos em questão".

24. Como se observa, a constatação apresentada pela unidade técnica estadual reside no campo da especulação de que poderia o solicitante "**vir a ser** apontado como responsável nos autos em questão". Não se pode extrair desta mera conjectura nenhuma consequência juridicamente relevante.

25. Desta forma, conclui-se pela inviabilidade da alegação do recorrente quando afirma, em seu recurso de doc. 8 do TC-023.636/2018-1, que "(...) o Despacho vergastado merece reparo, eis que, a uma, não responde aos questionamentos apresentados e, a duas, apoia-se em premissas falsas, notadamente a de que o Recorrente não seria parte interessada nos autos", não tendo sido apresentada pela parte qualquer evidencia de sua qualificação como parte no processo TC 004.664/2017-5, razão pela qual o pedido apresentado pelo ora recorrente foi adequadamente, e nos termos por ele solicitados, tratado com base no que dispõe o art. 10 da Lei n° 12.527/2011 e o art. 11 da Resolução 249/20112.

26. Ademais, a Resolução TCU 259, de 7/5/2014, estabelece procedimentos para constituição, organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo. O art. 59 da referida Resolução classifica as solicitações encaminhadas ao TCU em diversas espécies, de acordo com o seu conteúdo. Dentre essas espécies, os incisos IV e V classificam as solicitações em IV - solicitações de certidão e V – solicitações de acesso a informações para esclarecimentos de interesse particular, coletivo ou geral.

27. Esclarece o § 1º do referido art. 59 que "As solicitações de que trata o inciso V correspondem aos pedidos previstos no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, regulados pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011."

28. Por seu turno, a solicitação de certidão a que se refere o inciso IV do art. 59 encontra-se disciplinada nos artigos 74 a 87 da referida Resolução. Quanto às solicitações de acesso a informação de que trata o inciso V, dispõe o § 2º do referido artigo 59 que serão elas "disciplinadas por normas especificas, aplicando-se, no que couber, a presente Resolução".

29. A norma específica a que remete o referido dispositivo (§ 2º do art. 59), no que se refere ao pedido de acesso a informação, é a Resolução TCU nº 249, de 2/5/2012, que dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas da União.

30. Assim, verifica-se que há regramento específico tanto para as solicitações de certidão (artigos 74 a 87 da Resolução TCU 259/2014) como para o pedido de acesso a informações fundamentado na Lei 12.527/2011 (Resolução TCU 249/2012).

31. Na hipótese em que a solicitação de certidão não disser respeito ao próprio requerente, conforme ocorreu nos casos citados na Representação apresentada pela Ouvidoria, dispõe o art. 77 da Resolução 259/2014 que será ela recebida e tratada como solicitação de acesso a informações, de que trata o art. 59, V, da mesma Resolução, disciplinada pela citada Resolução 249/2012.

32. Neste contexto foi, então, foi que "o Ministro-Relator Weder de Oliveira determinou que a Secex-AM identificasse todos os empenhos relacionados aos contratos de gestão firmados entre a Susam e o Instituo Novos Caminhos, definisse precisamente a fonte de recursos de cada um e a consequente submissão, ou não, à jurisdição do Tribunal, à luz da legislação que regulamenta o acompanhamento das políticas públicas implementadas no âmbito do SUS" (cf. doc. 3 do TC-023.636/2018-1, item 5).

33. Conforme explicitado pela unidade técnica estadual, em sua manifestação de doc. 3 (TC-023.636/2018-1):

6. Após o despacho do Relator, foram inseridos novos documentos oriundos do MPF, os quais ainda pendem de análise pela unidade técnica. O processo, portanto, encontra-se aberto, e contém 709 peças, das quais sete foram classificadas como sigilosas (peças 11, 380, 381, 382, 383, 384 e 385).

7. O requerente não consta como parte no processo (responsável ou interessado). No entanto, é de amplo conhecimento que ele é um dos réus na mencionada Operação Maus Caminhos, podendo vir a ser apontado como responsável nos autos em questão.

8. Quanto ao mérito da solicitação, portanto, verifica-se que as informações dos autos, na fase presente fase processual, devem receber a chancela de sigilosas, pois a sua divulgação pode comprometer as atividade de investigação em andamento, conforme art. 23 da Lei 12.527/2011.

9. Assim, nos termos do § 1º, art. 25, da Lei 12.527/2011, o acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhece-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

10. No presente caso, do teor da solicitação do requerente compreende-se que ele busca primordialmente a informação sobre a natureza dos recursos, se federais ou não. Esta, contudo, ainda não foi estabelecida, pois

pende de análise da unidade técnica, determinada pelo Relator. Cabe, portanto, encaminhar os presentes autos ao Ministro-Relator, para que decida sobre o acesso aos dados sigilosos, propondo-se o indeferimento.

34. Como se observa, foram adotadas medidas administrativas tendentes ao acolhimento do pedido de acesso à informação apresentado pelo recorrente e em atenção à determinação do Ministro-Relator. Todavia, conforme apontado pela unidade técnica no excerto acima reproduzido, as informações pretendidas não podem ser disponibilizadas ao solicitante com base em sua qualificação nos autos e no fundamento legal que o embasa – a Lei 12.527/2011, uma vez que o procedimento administrativo que as contém, o TC 004.664/2017-5, possui documentos classificados como sigilosos e não está ainda concluído.

35. Como se observa dos dispositivos acima transcritos e analisados, o acesso às informações por pessoas que não tenham interesse reconhecido no processo pode ser legitimamente restringido, o que não implica nenhuma violação de direito ou de preceito constitucional. Trata-se de ponderação de valores.

36. Também não se pode pensar em hipótese de restrição ao amplo exercício do direito de defesa, posto que o ora recorrente não logrou, ou sequer buscou, como também já demonstrado acima, se qualificar como parte ou interessado, nos termos do art. 144 do Regimento Interno do TCU, de forma a obter, como solicitado no seu pedido de letra "a", "acesso irrestrito a integralidade dos autos do Processo TC 004.664/2017-5, com a obtenção das respectivas cópias, pessoalmente ou através de procurador regularmente habilitado, eis que o conteúdo em apuração nesses autos é de importância vital ao Recorrente para formular sua defesa em ações penais que já se encontram em curso", **razão pela qual deve ser negado o primeiro pedido apresentado na letra "a" do recurso de doc. 8** (TC-023.636/2018-1).

37. Em relação ao segundo pedido formulado pelo requerente, de que "seja informado, de forma conclusiva, tão logo seja possível, sobre a natureza dos recursos, se federais ou estaduais, repassados à organização social denominada Sociedade de Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde Novos Caminhos Instituto Novos Caminhos (INC), CNPJ 04.179.664/0001-10, por força dos instrumentos contratuais identificados como Termo de Contrato de Gestão n° 002/2014, de 02 de junho de 2014 e Termo de Contrato de Gestão n° 003/2014 de 01 de setembro de 2014", observa-se que seu atendimento pode se adequar, em tese, às providências determinadas pelo Ministro-Relator Weder de Oliveira em despacho indicado pela Secex-AM em sua manifestação de doc. 3 do TC-023.636/2018-1, o qual "determinou que a Secex-AM identificasse todos os empenhos relacionados aos contratos de gestão firmados entre a Susam e o Instituo Novos Caminhos, definisse precisamente a fonte de recursos de cada um e a consequente submissão, ou não, à jurisdição do Tribunal, à luz da legislação que regulamenta o acompanhamento das políticas públicas implementadas no âmbito do SUS".

38. Em atenção à referida solicitação do Ministro-Relator, apontou a Secex-AM que "No presente caso, do teor da solicitação do requerente compreende-se que ele busca primordialmente a informação sobre a natureza dos recursos, se federais ou não. Esta, contudo, ainda não foi estabelecida, pois pende de análise da unidade técnica, determinada pelo Relator". Desta manifestação, pode-se concluir que a prestação de informação acerca da natureza dos recursos – se federais ou estaduais – não importaria a quebra do sigilo ou acarretaria prejuízos às investigações e diligências em curso, sendo óbice para o seu atendimento, assim, apenas questões de caráter técnico relativas aos recursos humanos necessários para a análise da vasta documentação acostado no TC 004.664/2017-5.

39. **Se adequado este raciocínio, razoável enxergar a viabilidade de atendimento do pleito inserido na letra "b" do recurso, sendo possível a futura prestação da informação ao recorrente, em momento oportuno e desde que procedimentalmente viável, acerca da natureza dos recursos envolvidos nos repasses por ele indicados. Note-se que o atendimento desta solicitação pressupõe, então, à manifestação da Secex-AM acerca de sua viabilidade procedimental e adequação**.

40. Necessário observar, todavia, no que se refere ao conteúdo do processo e à prestação das informações solicitadas, que a legislação de regência permite o acesso ao interessado somente ao "resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo" (art. 7º, VII, "b", da Lei n. 12.527/2011), devendo a prestação das informações solicitadas se alinhar a este dispositivo, não havendo possibilidade de acesso ao conteúdo do processo – acesso a documentação, instruções, atos decisórios, etc. e que o esforço empreendido pela administração do TCU no sentido da análise e atendimento do pedido de informações neste momento da instrução processual se credita ao respeito pela observância da forma mais ampla possível dos direitos e garantias normativamente instituídos.

41. Por fim passa-se à análise do terceiro pedido apresentado pelo recorrente, de que "seja devidamente certificada, caso não seja possível atender de imediato ao requerido no item anterior quanto a origem dos recursos, a impossibilidade desse Tribunal de Contas da União de informar, no momento presente, sobre a

natureza dos referidos recursos, se federais ou estaduais, deixando clara a existência de dúvida quanto a origem desses recursos e, portanto, a impossibilidade de se supor uma ou outra origem até que a análise seja concluída pelo setor competente".

42. Como se observa, o cerne da questão posta neste ponto reside na solicitação de manifestação da Administração acerca da situação atual da instrução processual do TC 004.664/2017-5. Trata-se, como se percebe, de pedido de formalização de posicionamento já expresso pela Secex-AM em sua manifestação de doc. 3 do TC-023.636/2018-1, quando afirmou:

6. Após o despacho do Relator, foram inseridos novos documentos oriundos do MPF, os quais ainda pendem de análise pela unidade técnica. O processo, portanto, encontra-se aberto, e contém 709 peças, das quais sete foram classificadas como sigilosas (peças 11, 380, 381, 382, 383, 384 e 385.

[...]

10. No presente caso, do teor da solicitação do requerente compreende-se que ele busca primordialmente a informação sobre a natureza dos recursos, se federais ou não. Esta, contudo, ainda não foi estabelecida, pois pende de análise da unidade técnica, determinada pelo Relator. (...)

43. Como se constata, em verdade a Secretaria de Controle Externo no Amazonas já externou, em sua manifestação de doc. 3 nos autos do TC 023.636/2018-1, a informação solicitada pelo requerente, razão pela qual se extrai a impressão de que não estaria ela eivada de caráter sigiloso. Ocorre, todavia, que o pedido do recorrente transborda dos limites da mera certificação da informação prestada para impor a ela um caráter valorativo que aparentemente pressupõe a própria análise das informações contidas nos autos, ao exigir que se deixe "clara a existência de dúvida quanto a origem desses recursos e, portanto, a impossibilidade de se supor uma ou outra origem". Ora, a dúvida acerca da origem do recurso não se confunde com a impossibilidade de definição, num determinado estágio da instrução processual, da sua origem.

44. O que a Secex-AM indica é que, em razão do volume de documentos e da inclusão de novas peças nos autos, ainda não foi possível definir a natureza dos recursos. O que o recorrente pleiteia é que a Administração certifique a existência de dúvidas acerca desta origem, dúvida esta que só poderia surgir após a análise da documentação. O que se teria agora, então, é o desconhecimento acerca da natureza dos recursos, e não uma controvérsia a este respeito.

45. Não se pode pleitear da Administração uma manifestação acerca de uma suposição. O que se teria a informar, e certificar, se for o caso, é que, como já apontado na manifestação da unidade técnica de doc. 3 e acima transcrito, a definição da natureza dos recursos em questão, se estaduais ou federais, depende da análise da documentação acostada aos autos do TC 004.664/2017-5, o que ainda não pode ser levado a cabo em razão do volume e complexidade da documentação acostada aos autos.

46. Nestes termos, e numa análise preliminar e meramente jurídica do pedido de letra "c", **análise esta que prescinde de uma avaliação técnica da unidade responsável acerca de eventuais consequências de sua prestação para o andamento das investigações ou fiscalizações em curso**, **entende-se pela possibilidade de acolhimento parcial, nos termos do parágrafo anterior, da solicitação apresentada na letra "c" do recurso de doc. 8 (TC-023.636/2018-1), nos termos da Lei 12.527/2011 e do inc. v do art. 59 c/c art. 77, amos da Resolução TCU nº 259/2014.**

IV. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Em face do exposto, esta Consultoria Jurídica opina pelo conhecimento do recurso interposto pelo Sr. Mouhamad Moustafá, para, no mérito, reconhecer a possibilidade do provimento parcial ao pedido apresentado, nos termos e condições indicados nesta manifestação.

Nos termos do §2º do art. 28 da Resolução TCU nº 249/2012, encaminhe-se os autos ao Gabinete do Ministro Relator Aroldo Cedraz para as providências cabíveis."

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de recurso interposto pelo Sr. Mouhamad Moustafá, por intermédio de seu advogado, Ravik de Barros Bello Ribeiro (OAB/DF 33.192) (doc. 3), com fundamento no art. 15 da Lei n. 12.527/2011 c/c o art. 28 da Resolução-TCU n. 249/2012, c/c o inciso XXXIII do artigo 5º e o

inciso II do § 3º do artigo 37, ambos da Constituição Federal, contra despacho de doc. 5 do TC 023.636/2018-1, prolatado pelo Ministro Weder de Oliveira para indeferir pedido de acesso à informação (PAI), formulado com fulcro na Lei de Acesso à Informação.

2. Conforme narrado pela unidade especializada, o interessado requereu, em 5/7/2018, com fundamento no art. 15 da Lei 12.527/2011 c/c o art. 28 da Resolução-TCU 249/2012, c/c o inciso XXXIII do artigo 5º e o inciso II do § 3º do artigo 37, ambos da Constituição Federal, as seguintes informações:

a) Existência de alguma inspeção, auditoria ou procedimento administrativo, em curso ou já encerrado, atinentes à suposta utilização de recursos federais pelo Fundo Estadual de Saúde do Amazonas (FES/AM), eventualmente repassados à organização social denominada **Sociedade de Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde Novos Caminhos — Instituto Novos Caminhos (SSNC), CNPJ 04.179.664/0001-10,** por força do **Termo de Contrato de Gestão n°002/2014 e do Termo de Contrato de Gestão n°003/2014;**

b) Existência de alguma inspeção, auditoria ou procedimento administrativo, em curso ou já encerrado, atinentes à suposta utilização de recursos federais pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), eventualmente repassados à organização social denominada **Sociedade de Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde Novos Caminhos — Instituto Novos Caminhos (SSNC), C1Sla 04.179.664/0001-10,** por força dos mesmos instrumentos contratuais mencionados anteriormente;

c) Em caso positivo, assim compreendida a utilização de quaisquer verbas federais para pagamento dos mencionados contratos, requer o acesso e, eventualmente, cópia dos respectivos autos em até 20 dias corridos, com espeque no §1° do artigo 11 da Lei n° 12.527/2011;

d) Em caso de inexistência de utilização de recursos públicos federais para pagamento dos mencionados contratos, situação em que a fiscalização quanto a utilização desses valores não estaria a cargo dessa Corte de Contas federal, requer seja emitida certidão com este teor, de inexistência de utilização de verbas federais, também nos termos do § 10 do art. 11 da Lei n° 12.527/2011.

3. Por seu turno, o eminente Relator, Ministro-Relator Weder de Oliveira, entre outras medidas, determinou que "a Secex-AM identificasse todos os empenhos relacionados aos contratos de gestão firmados entre a Susam e o Instituto Novos Caminhos, definisse precisamente a fonte de recursos de cada um e a consequente submissão, ou não, à jurisdição do Tribunal, à luz da legislação que regulamenta o acompanhamento das políticas públicas implementadas no âmbito do SUS".

4. Ao fim, seguindo as propostas de encaminhamento da Secex-AM, após os levantamentos solucionados, o Ministro Relator indeferiu o pedido, "com fundamento no art. 7º, § 3º, da Lei 12.527/2011 e no art. 4º, § 1º, da Resolução TCU 249/2012, tendo em vista que, além do caráter sigiloso das informações, conforme informa a unidade instrutiva, o processo objeto do pedido ainda se encontra em apreciação, e o requerente não é parte interessada nos autos" (doc. 5 do TC-023.636/2018-1).

5. Inconformado com essa decisão, o recorrente solicita nessa ocasião que:

a) Seja retirada a chancela de "sigilosas" das informações constantes dos autos do Processo TC 004.664/2017-5, pelo menos em relação ao Recorrente, franqueando-lhe acesso irrestrito a integralidade dos autos do Processo TC 004.664/2017-5, com a obtenção das respectivas cópias, pessoalmente ou através de procurador regularmente habilitado, eis que o conteúdo em apuração nesses autos é de importância vital ao Recorrente para formular sua defesa em ações penais que já se encontram em curso;

b) Seja informado, de forma conclusiva, tão logo seja possível, sobre a natureza dos recursos, se federais ou estaduais, repassados à organização social denominada Sociedade de Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde Novos Caminhos Instituto Novos Caminhos (INC), CNPJ 04.179.664/0001-10, por força dos instrumentos contratuais identificados como Termo de Contrato de Gestão n° 002/2014, de 02 de junho de 2014 e Termo de Contrato de Gestão n° 003/2014 de 01 de setembro de 2014; e

c) Seja devidamente certificada, caso não seja possível atender de imediato ao requerido no item anterior quanto a origem dos recursos, a impossibilidade desse Tribunal de Contas da União de informar, no momento presente, sobre a natureza dos referidos recursos, se federais ou estaduais, deixando clara a existência de dúvida quanto a origem desses recursos e, portanto, a impossibilidade de se supor uma ou outra origem até que a análise seja concluída pelo setor competente.

6. Sobre o primeiro item do pedido, a Conjur concluiu que deveria ser negado, uma vez que, após adotar as medidas administrativas para o acolhimento do pedido de acesso à informação, verificou-se que "as informações pretendidas não podem ser disponibilizadas ao solicitante com base em sua qualificação nos autos e no fundamento legal que o embasa – a Lei 12.527/2011, uma vez que o procedimento administrativo que as contém, o TC 004.664/2017-5, possui documentos classificados como sigilosos e não está ainda concluído".

7. Assim, "foram adotadas medidas administrativas tendentes ao acolhimento do pedido de acesso à informação apresentado pelo recorrente e em atenção à determinação do Ministro-Relator". Todavia, conforme apontado pela unidade técnica no excerto acima reproduzido, as informações pretendidas não podem ser disponibilizadas ao solicitante com base em sua qualificação nos autos e no fundamento legal que o embasa – a Lei 12.527/2011, uma vez que o procedimento administrativo que as contém, o TC 004.664/2017-5, possui documentos classificados como sigilosos e não está ainda concluído.

8. Dessa forma, concordo com a unidade especializada quando afirma que a referida negativa não implica nenhuma violação de direito ou de preceito constitucional, mas sim, a ponderação entre o livre acesso à informação e o resguardo do sigilo necessário ao regular desenvolvimento das atividades de fiscalização a cargo desta Corte, devendo, portanto, ser negado o primeiro pedido apresentado na letra "a" do recurso.

9. Em relação ao segundo pedido, concordo, em essência, com a conclusão da Conjur quando conclui ser "razoável enxergar a viabilidade de atendimento do pleito inserido na letra "b" do recurso, sendo possível a futura prestação da informação ao recorrente, em momento oportuno e desde que procedimentalmente viável, acerca da natureza dos recursos envolvidos nos repasses por ele indicados".

10. No entanto, reforço que nesta etapa processual ainda não há, conforme informação da Secex-AM, posição acerca da natureza dos recursos – se federais ou estaduais. Assim, embora a referida informação **per si** não importe na quebra de sigilo ou acarrete prejuízos às investigações e diligências em curso, o fato é que, neste momento, há um óbice para seu atendimento, pois demandaria a antecipação de análises sobre a vasta documentação acostada no TC 004.664/2017-5.

11. No mesmo sentido, o terceiro item ultrapassa os limites de mera certificação de informação prestada, pois busca a antecipação da análise da documentação processada no âmbito de processo de controle externo para se atribuir a ela um caráter valorativo, ao exigir que se deixe "clara a existência de dúvida quanto à origem desses recursos e, portanto, a impossibilidade de se supor uma ou outra origem".

12. Dessa forma, embora, nesta etapa, pugne pela manutenção da impossibilidade de atendimento destes pleitos, vislumbro a necessidade de determinar à Secex-AM que informe ao recorrente sobre a possiblidade de encaminhamento do resultado do trabalho de controle externo atualmente empreendido, tão logo seja concluído, nos termos do art. 7º, VII, "b", da Lei 12.527/2011.

Com essas considerações, anuo, em essência, às ponderações realizadas pela Conjur à peça 4, incorporando seus fundamentos às minhas próprias razões de decidir, com os ajustes de encaminhamento discutidos, e VOTO por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2755/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.450/2018-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Administrativo
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Mouhamad Moustafa (690.152.521-49).

4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: Ravik de Barros Bello Ribeiro (OAB/DF 33.192).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso interposto pelo Sr. Mouhamad Moustafá, com fundamento no art. 15 da Lei 12.527/2011, c/c o art. 28 da Resolução-TCU 249/2012, c/c o inciso XXXIII do artigo 5º e o inciso II do § 3º do artigo 37, ambos da Constituição Federal, contra despacho de doc. 5 do TC 023.636/2018-1, prolatado pelo Ministro Weder de Oliveira para indeferir pedido de acesso à informação (PAI), formulado com fulcro na Lei de Acesso à Informação;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro na Lei 12.527/2011 e no inciso V do art. 59, c/c art. 77, amos da Resolução-TCU 259/2014, em:

9.1. conhecer do recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. determinar à Secex-AM que informe o recorrente sobre a possiblidade de encaminhamento do resultado do trabalho de controle externo atualmente empreendido no TC 004.664/2017-5, tão logo seja concluído, nos termos do art. 7º, VII, “b”, da Lei n. 12.527/2011;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2755-47/18-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-029.350/2017-4
Natureza: Monitoramento
Unidades: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Casa Civil da Presidência da República

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃOS 747/2010-P, 809/2014-P, 1.205/2014-P E 793/2016-P. CONTROLE DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS. RECONHECIMENTO DA IMPLANTAÇÃO DE INICIATIVAS. PERSISTÊNCIA DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA QUE REQUEREM MAIOR PARTICIPAÇÃO DO PODER EXECUTIVO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de monitoramento de deliberações do Tribunal atinentes à renúncia de receitas.

2. Reproduz-se, a seguir, a instrução lançada pela auditora da Semag, que recebeu a anuência do corpo diretivo dessa unidade:

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata o presente processo de monitoramento de deliberações constantes dos Acórdãos 747/2010, 809/2014, 1.205/2014 e 793/2016, todos do Plenário, baseado nos subitens 9.5.2 e 9.5.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (TC 012.606/2012-0) e no item 9.6 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (TC 033.150/2015-0). Os trabalhos foram realizados no período de 27/11/2017 a 5/3/2017 e o relatório do monitoramento foi submetido à apreciação do Ministro Relator em 13/3/2018, conforme pronunciamentos desta Unidade Técnica acostados às peças 46, 47 e 48 do processo.

2. O monitoramento foi realizado no escopo da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC Renúncia de Receitas (TC 015.940/2017-9), coordenada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com a abordagem de auditoria de conformidade, visando verificar a regularidade no processo de concessão dos principais benefícios tributários relacionados à área social e de desenvolvimento.

3. A inserção do presente monitoramento no bojo da FOC teve por objetivo apresentar um quadro atualizado acerca dos reflexos das principais decisões do Tribunal na área e, porventura, relacionar os achados das auditorias de conformidade realizadas no âmbito da FOC com a situação de implementação das recomendações/determinações anteriores do Tribunal.

4. Considerando a conexão dos processos, a equipe da Semag entendeu que seria pertinente apresentar os encaminhamentos novos resultantes do monitoramento no relatório consolidado da FOC, já que todas as propostas se referiam a questões estruturantes do processo de gestão das renúncias tributárias, sob a ótica dos órgãos centrais do Poder Executivo. Assim, na proposta de encaminhamento do Relatório de Monitoramento de que trata este processo (peça 46), optou-se por apresentar apenas as conclusões acerca do atendimento das decisões do Tribunal supramencionadas. Essa estratégia foi motivada, portanto, na conexão temática e na intenção de concentrar os encaminhamentos resultantes em um único acórdão do TCU, o que tornaria mais transparente a atuação da Corte nessa seara e facilitaria os futuros monitoramentos.

5. O processo da FOC foi julgado pelo Plenário em 6/6/2018, por meio do Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário. Em seu voto (peça 50), o Ministro Relator manifestou divergência com relação a esse entendimento da Semag, conforme se verifica no trecho a seguir:

'20. No essencial, aquiesço às propostas de mérito apresentadas pela Semag, com os ajustes e acréscimos efetuados pelo titular da unidade. No entanto, entendo inoportuno que se efetivem, neste processo, algumas das determinações e recomendações alvitradas, uma vez que elas pressupõem que já se tenha realizado uma avaliação acerca da implementação de deliberações anteriormente expedidas pelo Tribunal. Essa aferição, todavia, está sendo realizada no monitoramento constante do TC 029.350/2017-4, que, embora já tenha sido instruído pela unidade técnica, ainda não foi submetido à apreciação do Tribunal.

21. Destarte, ante a possibilidade de que o Colegiado venha a fazer avaliação distinta daquela que foi empreendida pela unidade técnica, entendo mais conveniente que as determinações constantes das alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' e a recomendação consignada na alínea 'e' da proposta de encaminhamento do titular da Semag sejam sopesadas naqueles autos.'

6. Destarte, entende-se necessário reformular a instrução deste processo, com o objetivo de atender à orientação do Relator, aprovada pelo Plenário. Assim, com o intuito de não perder informações relevantes para o julgamento do processo pelo Tribunal, esta instrução apresenta em detalhe a análise do cumprimento das deliberações realizada anteriormente e acrescenta as propostas de encaminhamento que foram retiradas do processo da FOC.

I.1. Visão Geral do Objeto

7. Os benefícios tributários constituem mecanismos de atuação governamental por intermédio do sistema tributário, ou seja, o Estado dispensa voluntariamente o recebimento de receitas tributárias visando promover políticas, sejam de ordem econômica (incentivo para determinados

setores da economia com o objetivo de desenvolvimento econômico ou regional), sejam de natureza social conforme as escolhas públicas de intervenção (saúde, educação, cultura, etc). Assim, opta-se pela aplicação de recursos públicos em determinados programas de governo por meio da renúncia de arrecadação, em substituição aos gastos diretos via orçamento público.

8. Considerando apenas os benefícios tributários que constam do Demonstrativo de Gastos Tributários, documento publicado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a previsão de renúncia fiscal para 2018 totaliza cerca de R$ 283,5 bilhões, o que equivale a 20,7% da arrecadação total prevista para aquele exercício e 3,97% do Produto Interno Bruto. Além disso, ainda há desonerações tributárias que, por não se enquadrarem no conceito de "gasto tributário" utilizado pela RFB, não são incluídas naquele montante.

9. Ressalta-se que a participação da renúncia tributária no total dos recursos públicos alocados em algumas funções orçamentárias é significativa. Por exemplo, segundo consta do Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2016, a renúncia tributária associada à função Habitação representa 99,6% do total de recursos direcionados à área (renúncias tributárias mais despesas executadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social). Nas funções Comércio e Serviços e Indústria, as renúncias representam 96,1% e 93,2% do total de recursos, respectivamente. Além disso, nas funções Energia e Ciência e Tecnologia, os valores renunciados superam 50% dos montantes dos gastos totais.

10. Nesse contexto, dada a relevância e a materialidade dos recursos públicos associados aos benefícios tributários concedidos na União, o Tribunal de Contas da União tem dedicado atenção a esses mecanismos tanto sob o ponto de vista fiscal, quanto sob a ótica da qualidade e regularidade da gestão das políticas públicas por eles financiadas. Assim, as decisões da Corte ora monitoradas são exemplos dessa atuação e revelam a importância de fortalecer o acompanhamento e o controle sobre as renúncias tributárias.

11. As seções seguintes apresentam uma síntese sobre as deliberações objeto do presente monitoramento.

I.1.1. Acórdão 747/2010-TCU-Plenário

12. Por meio do TC 015.052/2009-7, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, realizou-se levantamento acerca dos procedimentos de controle do cumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabelece condições para a concessão e ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita. A fiscalização decorreu da possibilidade de crescimento expressivo de renúncias de receitas tributárias sem o cumprimento das condições impostas no dispositivo da LRF, especialmente quanto aos mecanismos de compensação descritos no seu inciso II.

13. A partir da análise de atos normativos instituidores de renúncias tributárias nos exercícios de 2008 e 2009, constatou-se que nem todas as proposições convertidas em lei cumpriram os ditames do art. 14 da LRF.

14. Observou-se, também, a inexistência de uma sistemática adequada para as concessões de renúncias de receitas, não sendo evidenciados claramente os órgãos que participam do processo, nem as competências de cada um.

15. A fiscalização resultou no Acórdão 747/2010-TCU-Plenário com uma série de deliberações relacionadas ao cumprimento do art. 14 da LRF, dentre as quais cabe destacar as determinações ao Ministério da Fazenda e ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que:

quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas, não utilizem ajustes na programação orçamentária e financeira relativa à despesa pública nem excesso de arrecadação como medidas de compensação, em estrita observância ao inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

promovam a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncia de receitas, assim como a definição de competências

dos vários órgãos envolvidos nesse processo, com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da LRF, e garantir que tal procedimento seja transparente e passível de controle.

16. Posteriormente, a Semag realizou o monitoramento do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, por meio do TC 012.606/2012-0, relator Ministro Benjamin Zymler, que resultou no Acórdão 809/2014-TCU-Plenário. Verificou-se que alguns itens da decisão original não foram observados pelo Poder Executivo. Assim, o Tribunal determinou ao Ministério da Fazenda que faça constar das exposições de motivos relativas às proposições de atos normativos que concedem renúncias de receitas informações que comprovem o cumprimento do art. 14 da LRF. Além disso, o TCU determinou à Semag que adotasse as seguintes medidas:

'9.5.1. monitore o cumprimento do subitem 9.2.3.1 do Acórdão 747/2010-Plenário, objeto de pedido de reexame por parte do Ministério da Fazenda;

9.5.2. examine o teor da Portaria/MF 453/2013 e verifique em que medida atende à determinação contida no subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-Plenário;'

17. Assim, em atenção ao item 9.5.1 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, a Semag examinou no âmbito do TC 010.281/2015-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, as providências adotadas pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, com vistas a não adoção dos ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública nem do excesso de arrecadação como medidas de compensação às renúncias de receitas instituídas ou ampliadas, em estrita observância ao inciso II do art. 14 da LRF.

18. O monitoramento examinou as concessões ou ampliações de renúncias de receitas implementadas a partir de 2013. Destarte, por meio do Acórdão 384/2016-TCU-Plenário, o Tribunal considerou atendida a determinação contida no subitem 9.2.3.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário e alertou o Poder Executivo Federal com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que, nos termos do disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve haver compatibilidade temporal entre a vigência das renúncias de receitas e as respectivas medidas de compensação.

19. Com relação ao subitem 9.5.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, acima reproduzido, a análise requerida será empreendida no âmbito deste processo.

20. Ainda sobre o disposto no art. 14 da LRF, destaca-se que, conforme mencionado anteriormente, por meio do item 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, o Tribunal tornou a análise do cumprimento daquele dispositivo um procedimento de periodicidade anual ao determinar à Semag que:

'a partir do exercício de 2016, quando da elaboração do Relatório das Contas Anuais do Governo, verifique a adequação dos instrumentos utilizados para a instituição renúncias de receitas tributárias, em atenção ao disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;'

21. Dessa forma, o Relatório e os Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2016 apresentaram informações sobre o cumprimento do art. 14 da LRF naquele exercício.

22. Esclarece-se, assim, que a maior parte das deliberações expedidas pelo Tribunal no âmbito do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário e nos acórdãos referentes aos monitoramentos daquela decisão serão monitoradas anualmente por ocasião da elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, considerando os atos normativos de concessão ou ampliação de benefícios tributários da qual decorra renúncia de receita publicados no exercício de referência das Contas. Reforça-se que o Anexo I deste relatório apresenta detalhamento sobre os encaminhamentos dados às deliberações do Tribunal relativas ao assunto.

23. No entanto, constaram do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário duas deliberações que não demandam uma verificação anual e que ainda não foram plenamente atendidas pelo Poder Executivo, a saber:

'9.1. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, defina uma metodologia para a elaboração das estimativas de impacto orçamentário-financeiro das renúncias de receitas, com vistas ao cumprimento efetivo do caput do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.2. determinar ao Ministério da Fazenda que:

(...)

9.2.3. em conjunto com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão:

(...)

9.2.3.2. promova a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncia de receitas, assim como a definição de competências dos vários órgãos envolvidos nesse processo, com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e assegurar que tal procedimento seja transparente e passível de controle;'

24. Deste modo, inclui-se nas análises do presente processo o monitoramento dos itens 9.1 e 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, neste último caso considerando o teor da Portaria MF 453/2013, em atenção ao item 9.5.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, conforme mencionado anteriormente.

I.1.2. Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário

25. Em 2013, a Semag realizou levantamento de natureza operacional para conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, englobando as etapas de instituição, previsão, monitoramento da concessão e da execução, avaliação e controle (TC 018.259/2013-8, relator Ministro Raimundo Carreiro). A fiscalização pretendeu averiguar a capacidade de gestão e as regras de governança e transparência relativas às renúncias tributárias, com o objetivo de aprofundar o conhecimento da matéria e, assim, melhor direcionar trabalhos futuros de fiscalização.

26. O trabalho envolveu onze ministérios setoriais (gestores das principais políticas públicas financiadas por renúncias tributárias, conforme critério de materialidade) e os órgãos centrais do Poder Executivo Federal (Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Controladoria-Geral da União e Casa Civil da Presidência da República).

27. Apresentou-se, assim, um panorama geral sobre o processo de gestão das renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) relativo ao exercício de 2013 (documento publicado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil em cumprimento ao comando do art. 165, § 6º, da Constituição Federal), englobando tanto os benefícios que possuem órgão gestor indicado na legislação de referência, cuja concessão em geral está condicionada a alguma contraprestação por parte do beneficiário, quanto aqueles benefícios sem órgão responsável por sua administração.

28. As principais fragilidades no processo de gestão das renúncias tributárias detectadas no levantamento estão elencadas a seguir:

ausência de uma conceituação legal sobre benefícios tributários;

ausência de normatização do processo de instituição de renúncias tributárias no âmbito do Poder Executivo, o que acarreta falta de transparência sobre os órgãos participantes e suas respectivas responsabilidades;

falta de clareza sobre as competências dos órgãos relacionados às políticas públicas financiadas por renúncias tributárias;

falhas na transparência sobre as renúncias tributárias no Plano Plurianual;

ausência de acompanhamento e de avaliação das renúncias tributárias que não possuem órgão gestor associado na norma instituidora;

ausência de prazo de vigência na maioria dos benefícios tributários em vigor, o que impede a revisão periódica desses benefícios;

falta de uniformidade de entendimento sobre os gastos tributários como fonte de financiamento de políticas públicas entre os ministérios responsáveis pela gestão desses mecanismos;

falta de transparência sobre a metodologia de cálculo detalhada das previsões de renúncias tributárias constantes do DGT;

deficiências de comunicação sobre os benefícios tributários entre a RFB e os órgãos gestores de políticas baseadas em renúncias, em virtude do sigilo fiscal;

ausência de regulamentação sobre a gestão das políticas públicas por parte do órgão gestor, que inclua as atividades desenvolvidas, procedimentos de controle e de avaliação, e as unidades por elas responsáveis; poucos ministérios possuem mapa dos processos relativos à gestão das políticas públicas financiadas por renúncias e a maioria dos ministérios não realiza qualquer tratamento dos riscos referentes à gestão dessas políticas;

ausência de avaliação de resultados por parte do órgão gestor na maioria das políticas públicas baseadas em renúncias tributárias;

ausência ou precariedade de prestações de contas dos recursos renunciados;

deficiências no monitoramento e no controle dessas políticas por parte dos órgãos gestores.

29. Com base nesses achados, o Tribunal de Contas da União aprovou o Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, contendo uma série de recomendações para os órgãos centrais e, também para os órgãos setoriais gestores de políticas públicas financiadas por meio de renúncias tributárias, visando corrigir as fragilidades identificadas.

30. A Semag realizou um primeiro monitoramento daquela decisão, por meio do TC 033.150/2015-0, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, que resultou no Acórdão 793/2016-TCU-Plenário. Em suma, verificou-se que apenas uma recomendação foi implementada integralmente, as demais estavam em implementação ou não foram atendidas. Com isso, o Tribunal expediu novas determinações e autorizou à Semag realizar novo monitoramento do acórdão originário.

31. Dessa forma, no âmbito do presente processo, serão monitoradas as seguintes deliberações constantes do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário:

'9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que adotem, no prazo de 180 dias, providências para:

9.2.1. criar mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários sem órgão gestor identificado na legislação instituidora, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com o fim de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem e a pertinência de atribuir o papel de supervisão desses gastos tributários a algum órgão do Poder Executivo;

9.2.2. orientar os ministérios setoriais responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias tributárias quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações;

(...)

9.4. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda que divulgue em seu sítio na internet os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários e, também, os pressupostos utilizados para enquadramento da desoneração como gasto tributário, com o fim de conferir transparência à metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias constantes desse demonstrativo;'

32. Informa-se, ainda, que, conforme detalhado no Anexo I, as recomendações constantes dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário constituem itens de verificação da conformidade da gestão no âmbito das Contas do Presidente da República.

33. Por fim, no que tange às deliberações do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, serão objeto de análise no âmbito deste processo os seguintes itens:

'9.2. recomendar às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, quando da

análise de propostas que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, se as propostas contêm: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da LRF;

9.3. determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que informe semestralmente ao Tribunal, a partir do exercício de 2016, a situação das medidas adotadas para a publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e dos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com base no Sistema Tributário de Referência;'

I.2. Objetivo

34. Este monitoramento teve por objetivo examinar as providências adotadas pela Casa Civil da Presidência da República e pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com vistas a atender às seguintes deliberações do Tribunal de Contas da União: itens 9.1 e 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (TC 015.052/2009-7); item 9.5.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (TC 012.606/2012-0); itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (TC 018.259/2013-8); e itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (TC 033.150/2015-0).

35. Cabe esclarecer que há nos acórdãos mencionados outras deliberações que estão vinculadas ao cumprimento de dispositivos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Constituição Federal e, assim, se inserem no rol de itens de verificação da conformidade da gestão fiscal de forma permanente. Então, tais itens serão acompanhados anualmente no âmbito da elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, em atenção à determinação do Tribunal constante do item 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, ***in verbis****:*

'determinar à Semag que, a partir do exercício de 2016, quando da elaboração do Relatório das Contas Anuais do Governo, verifique a adequação dos instrumentos utilizados para a instituição renúncias de receitas tributárias, em atenção ao disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;'

36. O Anexo I deste relatório apresenta a relação de deliberações constantes dos acórdãos supramencionados, a situação de atendimento dessas deliberações e as providências futuras (monitoramento no âmbito deste processo, verificação anual nas Contas do Presidente da República e monitoramento em outro processo). Assim, conforme demonstrado em detalhe no referido anexo, serão monitoradas no presente processo as seguintes deliberações:

- *item 9.1 e subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (TC 015.052/2009-7);*
- *subitem 9.5.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (TC 012.606/2012-0);*
- *itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (TC 018.259/2013-8);*
- *itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (TC 033.150/2015-0).*

I.3. Metodologia utilizada

37. A presente ação de controle foi realizada em observância aos Padrões de Monitoramento aprovados pela Portaria-Segecex 27/2009, e às Normas de Auditoria do TCU, aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, e revisadas pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011. Subsidiariamente, foram seguidos os Padrões de Auditoria de Conformidade, aprovados pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009.

38. O trabalho consistiu, basicamente, na análise de documentos encaminhados pelos órgãos auditados em atendimento aos mencionados acórdãos, acostados aos respectivos processos, e das respostas às diligências enviadas àqueles órgãos no âmbito do presente monitoramento, além da realização de reuniões com os órgãos auditados.

I.4. Limitações

39. Não se verificaram limitações à realização deste monitoramento.

I.5. Processos Conexos

40. Além dos processos que originaram os acórdãos ora monitorados (TC 015.052/2009-7, TC 012.606/2012-0, TC 018.259/2013-8 e TC 033.150/2015-0), o presente processo possui conexão com o TC 015.940/2017-9, que trata da FOC Renúncia de Receita. Conforme explicitado anteriormente, o monitoramento se insere no rol dos trabalhos realizados no âmbito da referida FOC.

II. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

II.1. Metodologia de elaboração de estimativas

II.1.1. Deliberações

41. Na presente seção serão analisadas as providências adotadas para atendimento às deliberações do TCU reproduzidas a seguir. A análise conjunta se justifica em função de haver correlação entre essas deliberações:

Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (TC 015.052/2009-7)

'9.1. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, defina uma metodologia para a elaboração das estimativas de impacto orçamentário-financeiro das renúncias de receitas, com vistas ao cumprimento efetivo do caput do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;'

Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (TC 018.259/2013-8)

'9.4. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda que divulgue em seu sítio na internet os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários e, também, os pressupostos utilizados para enquadramento da desoneração como gasto tributário, com o fim de conferir transparência à metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias constantes desse demonstrativo;'

Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (TC 033.150/2015-0)

'9.3. determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que informe semestralmente ao Tribunal, a partir do exercício de 2016, a situação das medidas adotadas para a publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e dos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com base no Sistema Tributário de Referência;'

II.1.2. Situação que levou à proposição das deliberações

42. Com relação à recomendação disposta no item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, observou-se o descumprimento do caput do art. 14 da LRF pelo Poder Executivo, pois, diferentemente do que determina a lei, verificou-se a existência de proposições que instituíram ou ampliaram renúncia de receita tributária sem o cálculo do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início de sua vigência e nos dois seguintes.

43. Naquela ocasião, esta unidade técnica ressaltou que a ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro exigida no caput do art. 14 da LRF prejudicava ainda as outras duas medidas exigidas no mesmo artigo, isto é, a sua inclusão na estimativa de receita da LOA (inciso I) ou a apresentação das medidas de compensação da renúncia (inciso II).

44. Ademais, também foram tecidas considerações sobre as competências da RFB para estimar e quantificar renúncias de receitas administradas (art. 15, inciso X, da Estrutura Regimental do MF, aprovada pelo Decreto n. 6.764, de 10/2/2009); as da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União (art. 17, inciso I, da Estrutura Regimental do então MP, aprovada pelo Decreto n. 6.929, de 6/8/2009); e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional (art. 21, inciso II, da Estrutura Regimental do MF).

45. Acerca dos papéis no processo de concessão ou ampliação de renúncia de receitas tributárias, consta no relatório daquele acórdão que a RFB atuaria sempre que acionada no que se refere à produção das estimativas de impacto fiscal decorrentes das medidas propostas. A SOF participaria de forma indireta sem exercer papel determinante na construção e discussão dos instrumentos legais que resultassem em desonerações tributárias ou renúncias fiscais, sem que houvesse formalização de seu posicionamento em notas ou pareceres na maioria dos casos. Quanto à

STN, embora se manifestasse sobre os projetos de lei e outros normativos que repercutissem sobre a administração financeiro-orçamentária da União, não o fazia sobre as propostas de concessão de renúncia de receitas e apenas as encaminhava à RFB.

46. Em face dessas constatações, e considerando as competências regimentais desses órgãos, o entendimento da Unidade Técnica à época acatado pelo plenário, no item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, foi no sentido de recomendar à RFB, à SOF e à STN, que, em conjunto, definissem uma metodologia para a elaboração das estimativas de impacto orçamentário-financeiro das renúncias de receitas, com vistas ao cumprimento efetivo do caput do art. 14 da LRF.

47. A recomendação disposta no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário resultou da ausência de transparência da metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), o que impossibilita a compreensão e a avaliação dos gastos tributários por parte dos agentes interessados, como órgãos de controle, Parlamento e academia.

48. Segundo tratado no tópico 5 do relatório que embasou aquele acórdão, existe, no âmbito da RFB, um caderno metodológico para o cálculo dessas previsões, sem que, contudo, seja publicado na internet. Assim sendo, foi recomendado à RFB que divulgasse em seu sítio na internet os cadernos metodológicos que explicitassem a forma de cálculo de cada item do DGT e os respectivos pressupostos utilizados para enquadramento da desoneração como gasto tributário.

49. Na ocasião da auditoria, foram apontadas pela equipe a complexidade do cálculo dessas previsões e, em alguns casos, a carência de base de dados para a produção de estimativas de gastos tributários, situações que levam a RFB a registrar a inexistência de informações suficientes para produzir estimativas de perda de receita.

50. Também foi destacada pela equipe a descrição da metodologia empregada pela RFB para a previsão das renúncias tributárias do DGT, cujo propósito é quantificar a perda de arrecadação. Esse processo contempla, de forma resumida, as seguintes etapas: (a) identificação da regra geral de cálculo aplicável (regra de tributação normal que incidiria sobre a situação desonerada); (b) pesquisa e identificação das fontes de informação (declarações ou terceiros); (c) extração dos dados e tratamento das informações (consultas, filtros, validações); (d) definição e aplicação da metodologia de cálculo (estimativa com base em microdados ou em macrodados, a depender do caso); (e) projeção da estimativa do gasto tributário para períodos subsequentes (os gastos tributários estimados são projetados com base na aplicação de índice de correção).

51. Deve-se mencionar que a recomendação do item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário foi monitorada no âmbito do TC 033.150/2015-0, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (Acórdão 793/2016-TCU-Plenário), e considerada em implementação, uma vez que havia sido informado que estavam em elaboração pela área técnica da RFB documentos que, após a aprovação institucional, seriam tornados públicos, notadamente: (a) a descrição genérica das fontes de informação e das metodologias de cálculo dos gastos tributários, a partir de exemplos obtidos em referências internacionais, prevista para constar no DGT PLOA 2017, até 31/8/2016; e (b) os registros das análises que possibilitariam identificar as desonerações que se enquadram no conceito de gasto tributário, com base no Sistema Tributário de Referência (STR), cuja versão preliminar estava prevista para ser publicada juntamente com o DGT Bases Efetivas 2014, em 31/3/2017, e a versão final, juntamente com o DGT PLOA 2018, até 31/8/2018.

52. Desse modo, com vistas a que fosse realizada a verificação futura desses documentos, em elaboração à época, para checar se de fato atenderiam ao previsto no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, foi determinado à RFB, segundo o item 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, que informasse semestralmente ao Tribunal, partir do exercício de 2016, a situação das medidas adotadas para a publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e dos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário.

II.1.3. Providências adotadas pelo Poder Executivo

53. Para a análise do cumprimento do item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário foram levados em conta elementos da Portaria MF 453/2013, que regulamentou o cálculo do impacto fiscal e o controle da renúncia de receita dos dispositivos que alterem a legislação tributária, nos termos do art. 14 da LRF, bem como as informações incorporadas ao texto do DGT acerca das metodologias utilizadas para cálculo dos gastos tributários.

54. Quanto aos itens 9.4 do Acórdão 1.205/2014 e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, a RFB prestou informações, em três ocasiões, pelos: (a) Ofício 902/2016-RFB/Gabinete, de 27/12/2016 (Nota Audit/Diaex 81, de 26/10/2016), (b) Ofício 210/2017-RFB/Gabinete, de 11/4/2017 (Nota Audit/Diaex 36, de 11/4/2017) e (c) Ofício 860/2017-RFB-Gabinete, de 7/11/2017 (Nota Audit/Diaex 80, de 6/11/2017) (peças 23 a 25).

55. Nas três notas técnicas encaminhadas, consta que as medidas de que trata aquela decisão abrangem a produção de dois documentos: (a) 'Informações Metodológicas' e (b) 'Sistema Tributário de Referência'.

56. De acordo com a Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos da Receita Federal (Audit), as 'Informações Metodológicas' contemplam a descrição genérica das fontes das informações e das metodologias de cálculo dos gastos tributários, elaboradas a partir de estudo comparado com experiências internacionais. Esse documento foi concluído e passou a constar como tópico no texto do Demonstrativo de Gastos Tributários que acompanhou o Projeto de Lei Orçamentária 2017 (DGT PLOA 2017) e será replicado nos subsequentes, podendo ser consultado na página da Receita Federal na internet (peças 23, 24 e 25).

57. Ainda conforme a Audit, a versão preliminar do STR foi inserida como tópico, pela primeira vez, no texto do DGT Bases Efetivas – ano calendário 2014, em 31/3/2017, conforme o previsto, e passará a compor os relatórios subsequentes, estando disponível na página da Receita Federal na ***internet****.*

58. O texto do STR contém o detalhamento dos tributos incidentes sobre o consumo, sobre a renda e sobre a importação. A partir do DGT Bases Efetivas – ano calendário 2015 (a ser publicado em abril de 2018), o texto do STR também incluirá o detalhamento da Contribuição Previdenciária. Segundo o plano de ação atualizado, o prazo para finalização do STR é 1/7/2018 (peças 23 e 25) para que seja incluído no DGT PLOA 2019, a ser publicado até 31/8/2018 (peças 24).

59. Adicionalmente, a RFB ressaltou a necessidade de se atualizar rotineiramente os casos especiais previstos para cada tributo e que a cada publicação serão realizadas atualizações com vistas a detalhar melhor as nuances relativas ao conceito de gasto tributário (peça 25).

II.1.4. Análise do atendimento das deliberações

60. Quando do monitoramento do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, a recomendação constante do item 9.1 foi considerada parcialmente cumprida com o advento da publicação da Portaria MF 453/2013, conforme tratado no item 9.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário. No voto condutor, o Ministro Benjamin Zymler afirmou, em concordância com os argumentos apresentados pela RFB, que não é possível que a metodologia para o cálculo do impacto orçamentário-financeiro das renúncias seja única, pois depende de cada tributo e do tipo de desoneração. Além disso, acrescentou que as metodologias não são estanques, podendo ser aprimoradas ao longo do tempo.

61. Com relação a esse ponto, relativo à metodologia de cálculo, considera-se que, de fato, os esclarecimentos apresentados pela RFB no âmbito do monitoramento anterior foram suficientes para o convencimento desta Unidade Técnica quanto à impossibilidade de definição de metodologia fixa e uniforme.

62. Segundo a Portaria MF 453/2013, arts. 1º e 2º, compete à RFB estimar o impacto na arrecadação federal decorrente de dispositivos que alterem a legislação dos tributos por ela administrados ou avalizar proposta de estimativas, apresentadas por outros órgãos ou entidades (peça 26).

63. Não se pode deixar de mencionar que, além dessa portaria, as inovações constantes do DGT deixaram claro que a RFB, ao empreender o cálculo da perda de arrecadação, emprega

diferentes formas de cálculo dos gastos tributários, a depender de cada caso (DGT PLOA 2018, p. 35). Assim, com base nesses documentos, pode-se afirmar que a responsabilidade estrita pela definição da metodologia de cálculo e pela produção das estimativas das renúncias tributárias recaem principalmente sobre a RFB.

64. Nesse contexto, não há qualquer atribuição de responsabilidade à STN na avaliação de atos normativos que instituem ou ampliam renúncias de receitas tributárias, apesar de a questão repercutir sobre a administração financeiro-orçamentária da União, envolver diretamente a arrecadação de receitas federais e potencialmente afetar equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional. Também não se verificou a existência de qualquer atribuição de responsabilidade para órgãos da estrutura do MP, em especial para a SOF, quanto à instituição ou ampliação de renúncias, embora afetem o orçamento da União.

65. Como analisado mais adiante neste relatório, nos tópicos II.2 e II.3, os processos de instituição, acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias demandam uma atuação mais ampla por parte dos órgãos do Poder Executivo e se relaciona com o contexto financeiro, fiscal e orçamentário no qual estão inseridas essas renúncias. Porém, com relação especificamente à definição de metodologia para cálculo da perda de arrecadação associada à renúncia de receita, é razoável admitir que essa metodologia seja competência apenas da Receita Federal, órgão técnico que detém expertise e competência em termos de arrecadação de receitas tributárias.

66. Sendo assim, considerando estritamente o teor da recomendação do item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, entende-se que a RFB tem trabalhado de forma permanente no aperfeiçoamento de suas metodologias de apuração do gasto tributário e, assim, propõe-se ao Tribunal tornar insubsistente o item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário.

67. Convém ressaltar que a transparência com relação a essas metodologias de forma individualizada por gasto tributário carece de melhorias, conforme tratados nos parágrafos seguintes, quando da análise do cumprimento dos itens 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário.

68. Quanto a essas duas deliberações, conforme relatório que acompanhou o Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, verificou-se que ainda não havia sido efetivamente cumprida a recomendação disposta no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e, por esse motivo, foi determinado, no item 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, que a RFB informasse semestralmente ao TCU, a partir do exercício de 2016, a situação das medidas adotadas para a publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e dos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário.

69. Inicialmente, com relação ao aspecto de ordem metodológica, verifica-se que de fato o capítulo 'Informações Metodológicas' passou a integrar o DGT PLOA 2017 e consta no DGT PLOA 2018, segundo afirmado pela RFB e disponibilizado na página do órgão na internet (http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal). Quanto ao conteúdo, convém destacar que o capítulo é integrado por cinco tópicos. Destes, dois são inéditos: (1) 'Classificação das Metodologias de Cálculo'; e (2) 'Metodologia adotada pelo Brasil'.

*70. O tópico 'Classificação das Metodologias de Cálculo' descreve de forma geral três metodologias que podem ser utilizadas para as mensurações de gastos tributários, de acordo com a literatura internacional especializada (CIAT, BID e OCDE). São elas: (a) perda de arrecadação (**ex-post**): apura a perda de arrecadação que resulta da imposição de uma regra desonerativa, 'simula uma tributação normal sobre o volume das operações desoneradas que efetivamente ocorreram, ou esperadas para o futuro, mantendo os demais fatores constantes', não considera as alterações comportamentais dos contribuintes e é mais utilizado entre os países da OCDE; (b) ganho de arrecadação (**ex-ante**): tem por objetivo 'estimar o quanto poderia ser arrecadado no caso da supressão de um gasto tributário', leva em consideração o comportamento dos agentes econômicos, o que requer a obtenção de informações que não são tão facilmente encontradas, razão pela qual o uso desse método é mais limitado; e (c) gasto tributário equivalente: que consiste em apurar 'o montante*

de recursos que seria necessário para substituir o gasto tributário por um subsídio ou por uma transferência e alcançar os mesmos objetivos atingidos pelo gasto tributário, mantendo-se o mesmo nível de bem-estar e sem afetar a situação orçamentária do Estado'.

71. Já no tópico 'Metodologia adotada pelo Brasil', informa-se que a RFB utiliza o método de perda de arrecadação para a mensuração das renúncias fiscais. Esse é o método empregado para cálculo dos gastos tributários, o qual procura reproduzir a apuração do tributo segundo as regras gerais de incidência. Assim, identificam-se as desonerações que se enquadram no conceito de gasto tributário, a hipótese do fato gerador do tributo, a base de cálculo tributável e as alíquotas aplicáveis, e, em seguida, simula-se a tributação, estimando o montante de tributos que seria devido caso fossem utilizados os parâmetros normais de tributação à situação desonerada.

72. De acordo com a RFB, a escolha desse método torna possível visualizar os montantes totais de recursos públicos que são despendidos na ação estatal, pois pode-se fazer um paralelo entre os gastos diretos (orçamento público) e os indiretos (via sistema tributário), conforme disposto no DGT PLOA 2018, abaixo transcrito:

'A escolha desse método coaduna-se com o objetivo principal do Demonstrativo dos Gastos Tributários, qual seja o de auxiliar o processo de elaboração do Orçamento Federal, vez que possibilita realizar um paralelo entre os gastos diretos (orçamento geral) e os indiretos (via sistema tributário) de forma tempestiva e abrangente, além de possibilitar a visualização dos montantes totais de recursos públicos despendidos e, assim, dimensionar a real abrangência da ação estatal.' (DGT PLOA 2018)

73. Cabe destacar ainda que, neste método, os itens de gasto tributário são medidos isoladamente e não são considerados os reflexos que a supressão de um item possa acarretar na medição dos demais. Desse modo, as linhas de total nas planilhas constantes do DGT representam o somatório dos valores individuais dos gastos tributários e não o efeito conjunto da supressão desses itens.

74. Além da pluralidade de tributos, de fatos geradores e de tipos de gastos tributários que dificultam a padronização das metodologias de cálculo, a disponibilidade e a especificidade da informação também interferem nessa metodologia, de modo que quanto mais específica for a fonte de informação, mais precisa será a estimativa.

75. A RFB emprega três formas de cálculo dos gastos tributários: (a) obtenção direta; (b) estimativas com base em dados agregados; e (c) microssimulações.

76. A obtenção direta ocorre quando 'o valor do gasto tributário é obtido diretamente de campos das declarações dos contribuintes, que são responsáveis por calcular e demonstrar o valor do benefício usufruído'. Nesses casos não se realizam cálculos para obtenção do montante de renúncia.

77. As estimativas com base em dados agregados são feitas quando os dados são obtidos de forma agregada, nas declarações e nas escriturações apresentadas pelos contribuintes, a exemplo da Declaração de Importação, da Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física e da Escrituração Contábil Fiscal. Também são utilizadas informações de fontes externas disponíveis em estatísticas oficiais produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Banco Central, entre outros. Nesses casos, ocorre a simulação da apuração normal do tributo.

78. Já as microssimulações ocorrem quando se tomam como base as informações individualizadas dos contribuintes sobre a utilização efetiva do gasto tributário, que é calculado, contribuinte a contribuinte, pela diferença entre o tributo devido simulado e o tributo devido efetivamente apurado pelo contribuinte. Os dados para o cálculo dos gastos tributários, provenientes das declarações e escriturações, só são disponibilizados para a RFB após o seu processamento, o que ocorre em momentos distintos, pois cada obrigação possui um período específico de apuração (decendial, mensal, trimestral ou anual). Logo, o ano-base para a estimativa de renúncia com dados efetivos varia de acordo com as características do tributo em questão e a RFB trabalha com um prazo de três anos para a apuração das renúncias com a utilização da base efetiva.

79. Por fim, também figura no tópico referente à 'Metodologia adotada pelo Brasil' a informação de que a previsão/projeção dos valores dos gastos tributários que acompanham a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e o Plano Plurianual (PPA), baseia-se na utilização do 'Método dos Indicadores', que consiste na aplicação de um índice de correção sobre os valores dos gastos tributários estimados. Sendo que, para cada item de gasto tributário, é empregado um índice formado pela associação de indicadores macroeconômicos produzidos pelo Ministério da Fazenda.

80. Os outros três tópicos que passaram a integrar o capítulo 'Informações Metodológicas' do DGT PLOA 2017 e DGT PLOA 2018 já constavam em demonstrativos de anos anteriores, tendo sido apenas rearranjados na estrutura do documento. Trata-se de:

(1) 'Fontes das Informações Utilizadas no Cálculo de Cada Gasto Tributário';

(2) 'Inclusões, Exclusões, e Prorrogações de Gastos Tributários'; e

(3) 'Esclarecimentos Adicionais'.

81. Com relação ao tópico 'Fontes das Informações Utilizadas no Cálculo de Cada Gasto Tributário', tem-se que são utilizadas fontes internas e externas e que, de forma ideal, busca-se fontes que possam identificar os montantes efetivos dos fatos geradores desonerados que constituiriam a base de cálculo para a apuração dos tributos. Ademais, é apresentado um rol com os gastos tributários vigentes e com as respectivas fontes de informação, além daqueles gastos tributários que não puderam ter seus valores identificados devido à carência de informações necessárias para se efetuar o cálculo com aceitável confiabilidade.

82. O tópico 'Inclusões, Exclusões, e Prorrogações de Gastos Tributários' contém os gastos que foram incluídos, excluídos (desenquadrados do conceito de gasto tributário e vigência finalizada) e os que tiveram seu prazo de vigência prorrogado, nos últimos dois anos.

83. Já o tópico 'Esclarecimentos Adicionais' relata alterações metodológicas e de legislação dos gastos tributários, e também fatores que impactaram de forma relevante o montante estimado de renúncia.

84. A partir do exposto, verifica-se que as inovações empreendidas na seção 'Informações Metodológicas' do DGT atual, com destaque para os tópicos 'Classificação das Metodologias de Cálculo' e 'Metodologia adotada pelo Brasil' contemplam muitas das informações que foram previamente levantadas e constaram do relatório que acompanhou o Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário.

85. A estruturação e detalhamento dessas informações no texto do DGT contribui com o processo contínuo de melhoria da transparência dos gastos tributários, tão necessária para a elaboração e avaliação de políticas públicas por eles financiadas. Entretanto, a proposta apresentada pela RFB de fornecer uma indicação sucinta das fontes das informações e das metodologias de cálculo dos gastos tributários, que se materializou nessa seção, demonstra-se excessivamente genérica, por não contemplar individualmente cada item de gasto tributário.

86. Tanto no relatório de auditoria que resultou no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, quanto no respectivo monitoramento que culminou no Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, tem-se conhecimento da existência de um documento de uso interno por parte dos servidores da RFB responsáveis pela realização das estimativas de renúncia decorrentes dos gastos tributários. Trata-se de um anexo metodológico dos gastos tributários que consiste na:

'compilação dos registros da memória de cálculo dos gastos tributários constantes do DGT PLOA, com detalhamento individual, para cada item de gasto tributário, das fontes de informação utilizadas, da metodologia de cálculo empregada na estimativa de renúncia, projeções efetuadas para o ano de referência do PLOA, da forma que os dados foram regionalizados e também como foram distribuídos por função orçamentária. (Relatório do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário).'

87. A necessidade identificada pela RFB de se manter tal documento com o máximo de detalhamento apenas para uso interno (em linguagem técnica) não exime a obrigação de divulgação de informações de interesse coletivo e geral tal qual imposto pelo inciso XXXIII do art. 5º da

Constituição Federal de 1988 e pelo art. 8º da Lei 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação).

88. Deve-se sopesar a divulgação das informações de forma demasiadamente genérica com a manutenção de documento interno em linguagem técnica e altamente detalhado, a fim de se encontrar um ponto de equilíbrio e, assim, promover a divulgação das metodologias individualizadas de cada gasto tributário e dos parâmetros metodológicos dos cálculos utilizados para sua apuração, garantindo mais transparência, sem interferir nas questões técnicas de caráter interno da RFB. Além de conferir maior transparência aos tratamentos diferenciados existentes, a publicidade dessas informações fornecerá subsídios para os formuladores de políticas públicas e permitirá aos cidadãos visualizar de forma mais ampla a alocação dos recursos públicos, sem se limitar às despesas orçamentárias.

89. Apesar dos consideráveis esforços no aperfeiçoamento das informações constantes do DGT, não se observou o completo cumprimento da recomendação disposta no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário no tocante ao aspecto metodológico, podendo-se considera-la apenas parcialmente atendida.

*90. O conteúdo sobre a metodologia dos gastos tributários carece da explanação individualizada desses gastos em conformidade com os termos da referida deliberação, que recomendou à RFB que divulgasse em seu sítio na **internet** os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários. Por essa razão, sugere-se ao Tribunal expedir determinação à RFB para que publique em linguagem acessível, em sua página na **internet**, a metodologia de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários, indicando os parâmetros metodológicos utilizados, para que seja disponibilizado ao público em geral, em conformidade com o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e o art. 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).*

91. Conforme mencionado no início desta análise, as deliberações dispostas nos itens 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário abrangem dois aspectos. Uma vez concluída a avaliação do primeiro, a respeito das metodologias de cálculo dos gastos tributários, segue-se com o estudo do segundo, os pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário.

92. Quanto a esse ponto, de fato verifica-se que tanto o DGT Bases Efetivas – ano calendário 2014 quanto o DGT PLOA 2018 passaram a contar com um capítulo denominado 'Sistema Tributário de Referência' que está estruturado em três tópicos:

(1) 'Bases de Incidência Tributária';

(2) 'Base renda';

(3) 'Base Consumo'.

93. O tópico 'Bases de Incidência Tributária' traz uma noção sobre a classificação das bases de incidência, que, em geral, é feita de acordo com a manifestação de riqueza sobre a qual recai o tributo, a qual pode ocorrer na forma de renda, patrimônio ou consumo, segundo a economia clássica.

94. No tópico 'Base renda' apresenta-se uma definição para renda e faz-se algumas considerações sobre sua utilização na tributação, salientando-se os princípios da progressividade, generalidade e universalidade, bem como aspectos que devem ser considerados na aplicação desses princípios, a exemplo da estrutura das alíquotas e dos mínimos isentos, entre outros. Ademais, também estão presentes os seguintes subtópicos: (a) Sistema tributário de referência para o Imposto de Renda; (b) Sistema tributário de referência para o Imposto de Renda das Pessoas Físicas – IRPF; (c) Sistema tributário de referência para o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ e para a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL.

95. O subtópico referente ao Sistema tributário de referência para o Imposto de Renda aborda o conceito de renda adotado pela legislação tributária brasileira (art. 43 do CTN), que é considerado bem amplo por abarcar quase todos os tipos de manifestação de riqueza. Com relação à forma em que

está estruturado, o sistema tributário referente à renda é considerado um sistema misto, pois, para alguns tipos de renda, tem-se uma tributação do tipo global (agrega todas as fontes de renda), e, para outros, do tipo cedular (tributa cada fonte de renda em separado). Há ainda casos em que a tributação sobre a renda é do tipo dual, diferenciando as rendas do trabalho e do capital.

96. Quanto ao subtópico Sistema tributário de referência para o Imposto de Renda das Pessoas Físicas – IRPF, consta que o modelo é do tipo global pessoal progressivo e se baseia numa tabela com cinco faixas de renda, sendo a primeira isenta. Nesse subtópico estão descritas várias situações e os respectivos critérios utilizados pela RFB para identificar se as desonerações referentes ao IRPF fazem parte do desenho normal do tributo ou se constituem desvio à regra geral de tributação, configurando gasto tributário.

97. Como exemplo de casos que integram a estrutura normal do sistema tributário de referência e, portanto, não são gastos tributários, tem-se: a já citada tabela progressiva, cujos limite de isenção, valor das faixas de renda e graduação das alíquotas geram impactos na arrecadação; deduções da base de cálculo do imposto de renda das pessoas físicas a título das contribuições para a previdência; isenção do imposto de renda do recebimento de dividendos etc.

98. Mencione-se, a título de ilustração, que o entendimento atual da RFB é de que a isenção fiscal dos dividendos financeiros integra a estrutura tributária de referência e, portanto, não constitui gasto tributário, 'por mais que essa escolha possa levantar questões sobre justiça fiscal com impactos na equidade do sistema' (DGT PLOA 2018, p. 21). De fato, a isenção dos rendimentos auferidos por dividendos no Brasil favorece os detentores de ativos financeiros, e não tem paralelo nas principais economias do mundo. O entendimento adotado pela Receita reforça a necessidade de novos estudos, para que se alcance maior grau de clareza quanto aos critérios para que um benefício seja considerado gasto tributário e entre no DGT, bem como sobre o acompanhamento mais detido de benefícios tributários ***lato sensu****, mesmo os que não sejam considerados gastos tributários.*

99. Seguem alguns exemplos de casos que não decorrem de critérios estruturais do imposto de renda e, assim, configuram gastos tributários: deduções dos gastos de educação e saúde; deduções devido a título de incentivo a doações e patrocínios a atividades culturais, esportivas e dos fundos da criança e do idoso.

100. Quanto ao subtópico Sistema tributário de referência para o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ e para a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, foi destacado que a base de cálculo desses tributos é o lucro das pessoas jurídicas. Entre as observações feitas nesse tópico, pode-se mencionar que, em consonância com o princípio da generalidade, se uma norma excluir algum grupo da sujeição ao tributo, haverá um gasto tributário, a exemplo da isenção do IRPJ e da CSLL para entidades de previdência complementar sem fins lucrativos, segundo o art. 6º do Decreto Lei 2.065/1983.

101. Ressalta-se, também, que a graduação das alíquotas e a possibilidade permitida na legislação de compensação dos prejuízos de exercícios anteriores com o lucro apurado no presente (até o limite de 30%) fazem parte da estrutura do imposto de renda e os respectivos impactos na arrecadação não são considerados gastos tributários.

102. No tópico 'Base Consumo' consta que se trata de tributos regressivos e, em geral, indiretos. Nesse contexto, foram retratados os: (a) Sistema tributário de referência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS; (b) Sistema tributário de referência para o Imposto sobre os Produtos Industrializados – IPI; e (c) Sistema tributário de referência do Imposto de Importação – II.

103. Segundo o sistema tributário de referência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, esses tributos incidem sobre o consumo, inclusive na importação de bens e serviços do exterior com vistas a equalizar a carga tributária suportada pelos bens e produtos produzidos no país. A base de cálculo é composta pelo faturamento das empresas.

104. Várias características desses tributos fazem parte do sistema de referência e não são considerados critérios para a configuração de gasto tributário, podendo-se citar as mudanças na sistemática de tributação que visam ao maior controle no recolhimento dos tributos (por exemplo,

casos previstos de substituição tributária), mantendo a carga tributária equivalente à da sistemática anterior.

105. Por outro lado, são considerados gastos tributários a exclusão de um contribuinte potencial da hipótese de incidência e a concessão de crédito presumido a um grupo específico de contribuintes, entre outros casos.

106. De acordo com o sistema tributário de referência para o Imposto sobre os Produtos Industrializados – IPI, trata-se de um imposto de caráter primordialmente extrafiscal (utilizado como instrumento de intervenção na economia), embora sua arrecadação não seja desprezível.

107. O IPI incide sobre os produtos industrializados nacionais na saída do produto do estabelecimento industrial, como também na importação de bens do exterior com vistas a equalizar a carga tributária suportada pelos bens industrializados produzidos no país.

108. A estrutura do IPI não é uniforme para todos os produtos. Pelo contrário, existe uma referência para cada produto na Tabela de Incidência do IPI (TIPI), que lista todos os bens existentes, de acordo com a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), e define uma alíquota para cada um. Dessa forma, não se considera gasto tributário a simples alteração na alíquota de IPI de um determinado produto, que é entendida como mudança da alíquota de referência.

109. Em geral, os desvios à regra geral do IPI estão relacionados a concessões que privilegiam um determinado grupo de fabricantes dentro da cadeia produtiva de um mesmo produto, como exemplo são mencionadas as reduções do IPI que beneficiam fabricantes localizados na região norte e as isenções de IPI para fabricantes de produtos que sejam habilitados em um regime especial, como o Regime especial de tributação para desenvolvimento da atividade de exibição cinematográfica (Recine), o Regime tributário para incentivo à modernização e à ampliação da estrutura portuária (Reporto) e o Regime especial para a indústria de defesa (Retid). Nesses casos, todos os demais produtores permanecem sujeitos à alíquota geral do IPI estabelecida na TIPI.

110. Quanto ao sistema tributário de referência do Imposto de Importação – II, esse tributo tem natureza marcadamente extrafiscal (mais ligado a objetivos de política de comércio exterior e desenvolvimento da indústria nacional do que arrecadatórios).

111. A estrutura de referência do II também não é uniforme e é diferenciada por produto, não existindo uma alíquota geral de II. A Tarifa Externa Comum (TEC) lista todos os bens existentes segundo a Nomenclatura Comum do Mercosul e define uma alíquota para cada produto. Assim, as alterações de alíquota de um determinado produto não são consideradas gasto tributário, pois constituem a alteração da própria referência de tributação do II.

112. Nesse caso, a configuração de um gasto tributário ocorre quando a redução da alíquota de um determinado bem se vincula à sua destinação ou a determinadas condições do importador, o que se materializa no benefício a apenas alguns importadores daquela mercadoria.

113. Feitas essas considerações, verifica-se que o conteúdo produzido, até então, no capítulo 'Sistema Tributário de Referência', presente no DGT Bases Efetivas - ano calendário 2014 e no DGT PLOA 2018, está alinhado ao preconizado nas deliberações constantes nos itens 9.4 do Acórdão 1.205/2014 e 9.3 do Acórdão 793/2016, pois observou-se o aprimoramento da transparência quanto aos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com relação aos tributos ali individualmente considerados (IRPF, IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, IPI e II). Sem dúvida, a divulgação dessas informações pela RFB auxilia na compreensão por parte da sociedade acerca desses mecanismos de políticas públicas caracterizados pela alta complexidade.

114. Portanto, com relação à divulgação dos pressupostos para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, deixa-se de fazer qualquer proposição, pois, conforme, demonstrado pela RFB em seu plano de ação atualizado, o capítulo referente ao STR está em vias de conclusão, quando passará a contar com explanações sobre os demais tributos federais (Contribuição Previdenciária, IOF, AFRM, ITR, CIDE e Condecine) (peça 25).

115. Ressalta-se, ainda, que a deliberação disposta no 9.3 do Acórdão 793/2016 permanece vigente e vem sendo atendida, uma vez que a RFB, a partir do exercício de 2016, tem prestado

informações semestrais ao Tribunal quanto à situação das medidas adotadas para a publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e dos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações nesse conceito, conforme evidenciados pelos ofícios e respectivas notas técnicas mencionados no início deste tópico (peças 23 a 25).

II.2. Processo de instituição de renúncias tributárias

II.2.1. Deliberações

116. Na presente seção, serão analisadas as providências adotadas para atendimento às deliberações do TCU reproduzidas a seguir. A análise conjunta se justifica pela correlação entre essas deliberações:

Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (TC 015.052/2009-7)

'9.2. determinar ao Ministério da Fazenda que: (...)

9.2.3. em conjunto com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão: (...)

9.2.3.2. promova a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncia de receitas, assim como a definição de competências dos vários órgãos envolvidos nesse processo, com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e assegurar que tal procedimento seja transparente e passível de controle;'

Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (TC 012.606/2012-0)

'9.5.2. examine o teor da Portaria/MF 453/2013 e verifique em que medida atende à determinação contida no subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-Plenário;'

Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (TC 033.150/2015-0)

'9.2. recomendar às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, se as propostas contêm: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da LRF;'

II.2.2. Situação que levou à proposição das deliberações

117. A determinação referente ao subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário derivou da ausência de sistematização dos procedimentos a serem adotados na tramitação e na avaliação das propostas de concessão ou ampliação de renúncia de receitas, os quais são fundamentais para propiciar a transparência e o controle desses instrumentos de política pública, bem como assegurar o cumprimento do art. 14 da LRF. Detectou-se que nem todos os projetos de lei ou medidas provisórias instituidores de renúncias eram submetidos ao pronunciamento dos órgãos técnicos competentes (RFB, SOF e STN). Assim, restou evidenciada a falta de clareza sobre a sistemática para criação de benefícios tributários, sobre os órgãos que participam desse processo e as respectivas competências.

118. Nesse contexto, o relatório que embasou aquela decisão destacou ainda que, mesmo nos casos em que ocorresse o pronunciamento dos órgãos técnicos na elaboração de projetos de lei ou medidas provisórias que concedessem ou ampliassem renúncia de receita, essas manifestações possuíam caráter meramente opinativo, apesar de a questão envolver diretamente a arrecadação de receitas federais, afetar o orçamento da União e o equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional.

119. No âmbito do monitoramento do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, TC 012.606/2012-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, esta unidade técnica verificou que não havia sido adotada medida concreta do Ministério da Fazenda com vistas a sistematizar os procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncias de receitas. Dessa forma, a Semag concluiu que a determinação constante do subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário não havia sido cumprida.

120. Entretanto, posteriormente à manifestação da Semag, houve a publicação da Portaria MF 453/2013, que regulamentou o cálculo do impacto fiscal e o controle da renúncia de receita no âmbito do Ministério da Fazenda. Em virtude disso, o Ministro Benjamin Zymler entendeu que a Semag deveria analisar o conteúdo da referida portaria previamente à expedição da determinação pelo TCU quanto à normatização do processo (que havia sido proposta pela Semag nos autos daquele monitoramento). Assim, o Tribunal aprovou a determinação constante do subitem 9.5.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário para que a Semag examinasse o teor da Portaria MF 453/2013 com o objetivo de verificar se atende à determinação constante do subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário.

121. Com relação à recomendação disposta no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, cuja temática também perpassa o processo de instituição de renúncias tributárias, verificou-se a existência de renúncias tributárias que derivaram da iniciativa do Poder Legislativo, sem demonstração clara dos pré-requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF. Foi observado que a maior parte das desonerações instituídas pelo Poder Legislativo, nos anos de 2014 e 2015, ocorreram por meio da inclusão de emendas em medidas provisórias quando da análise do projeto de conversão em lei dessas medidas.

122. Os pareceres que avaliaram a adequação financeira e orçamentária dessas proposições optaram pela sua adequação de forma evasiva. Apenas citaram os impactos já considerados nas exposições de motivos das medidas provisórias originais e fizeram menção às emendas que foram efetuadas, sem terem apresentado de forma objetiva a estimativa de impacto dessas emendas, em atenção ao art. 14 da LRF. Como proposta de encaminhamento, foi sugerido pela unidade técnica que fosse recomendado às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientassem as comissões competentes, quando da análise de propostas de atos normativos que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de se verificar o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da LRF. Contudo, o relator acolheu a proposta mediante ajuste, o que foi acatado pelo plenário, no sentido de que a orientação recaísse sobre os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às essas comissões.

II.2.3. Providências adotadas pelo Poder Executivo e pela Câmara dos Deputados

123. Elementos da Portaria MF 453/2013 a respeito da sistematização dos procedimentos de instituição de renúncias constituíram objeto sob o qual se realizou a análise dos subitens 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010 e 9.5.2 do Acórdão 809/2014, ambos do Plenário, a fim de se verificar se o MF e o MP promoveram a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvem a concessão de renúncia de receitas, assim como a definição de competências dos vários órgãos envolvidos nesse processo, com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da LRF.

124. Com relação ao item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, que culminou na recomendação às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que orientassem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, quanto à verificação do cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da LRF, registra-se a manifestação da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados por meio do Of. Pres. 17/16-CFT, de 12/5/2016, que também foi analisada no tópico a seguir.

II.2.4. Análise do atendimento das deliberações

125. As deliberações monitoradas neste tópico possuem um objetivo comum que é o efetivo cumprimento do art. 14 da LRF. Segundo esse dispositivo, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Além disso, deverá atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a pelo menos uma das seguintes condições: (a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (LOA) e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO; ou (b) estar acompanhada de medidas de

compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

126. Passa-se à análise da Portaria MF 453/2013 frente ao processo de instituição de renúncias tributárias, com base nas deliberações constantes dos subitens 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário e 9.5.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário.

127. A Portaria MF 453/2013 buscou regulamentar o cálculo do impacto fiscal e o controle da renúncia de receita, nos termos do art. 14 da LRF (peça 26). Observa-se que, em seu art. 3º, § 1°, inciso I, o termo renúncia encontra correspondência com o disposto no art. 14, § 1º, da LRF, que compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Portanto, a portaria não se restringe aos gastos tributários, trata das desonerações em geral que devem atender ao referido dispositivo da LRF.

128. Convém destacar que o controle efetuado pela RFB não se confunde com o controle efetuado pelos órgãos gestores das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias, assunto abordado no tópico II.3 deste relatório, que trata do acompanhamento e avaliação de renúncias tributárias.

129. O texto da portaria abrange atribuições e competências consignadas à RFB e à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF). Em seus arts. 1º e 3º, § 4º, a portaria estipula que caberá à RFB estimar o impacto na arrecadação federal resultante de alterações na legislação dos tributos por ela administrados, bem como acompanhar o valor efetivo da renúncia.

130. Segundo a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), no Memorando 10.002/SPE-MF, de 6/2/2015, essa competência atribuída à RFB pela Portaria 453/2013 é exclusiva (peça 27, p. 6). Entretanto, deve-se ressaltar que também existe a possibilidade de que a RFB avalize estimativas realizadas por outros órgãos ou entidades, conforme art. 2º da portaria, o que também foi considerado na Nota Cetad/Copan 14, de 26/1/2015 (peça 27, pp. 2-4).

131. Assim sendo, com vistas a assegurar a qualidade na produção dessas estimativas, considera-se positiva a apreciação centralizada pela RFB das estimativas de impacto na arrecadação federal decorrentes de alterações na legislação dos tributos por ela administrados, tal qual previsto na Portaria 453/2013, seja por meio de elaboração própria ou pela apreciação das estimativas elaboradas por outros entes.

132. Ademais, pode-se ressaltar algumas nuances relacionadas ao cálculo da estimativa de renúncia sob responsabilidade da RFB estabelecidas na Portaria MF 453/2013, art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e art. 2º: (a) a estimativa deve abranger o impacto na arrecadação no exercício financeiro em que o dispositivo alterado iniciar sua vigência e nos dois seguintes (também é requerido para estimativas apresentadas por outros órgãos e entidades); (b) os trabalhos de estimativa devem ser documentados e conter a metodologia de cálculo (também é requerido para estimativas apresentadas por outros órgãos e entidades); e (c) as solicitações de estimativas de impacto na arrecadação devem ser formalmente encaminhadas por órgãos federais.

133. Quanto à consideração do impacto financeiro-orçamentário da estimativa da renúncia, cabe à RFB informar, com base no art. 3º da Portaria MF 453/2013, se a renúncia: (a) foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA), caso o benefício tributário produza efeitos no ano em curso; (b) foi considerada na estimativa de receita do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), por solicitação da SE/MF, caso o benefício produza efeitos no ano subsequente; ou (c) se a renúncia deve ser objeto de medidas de compensação, nos casos em que a situação não se enquadrar em nenhuma das duas hipóteses anteriores. Nota-se que essas situações estão inseridas nos incisos I e II do art. 14 da LRF. Logo, pela portaria, cabe à RFB se manifestar sobre a adequação das proposições a esses preceitos da lei.

134. Com relação às medidas de compensação, o art. 3º, § 1º, inciso II, da Portaria MF 453/2013 estipula que a renúncia pode ser compensada com aumento de receita proveniente da

elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo, quando esse aumento de receita não estiver previsto na LOA, o que está em sintonia com o art. 14, inciso II, da LRF.

135. Aliás, se as renúncias forem oriundas de propostas do Poder Executivo, as medidas de compensação passíveis de serem adotadas deverão ser indicadas pela RFB e, em seguida, a SE/MF comunicará à RFB qual será a medida de compensação a ser adotada, nos termos no art. 3º, §§ 2º e 3º, da portaria.

136. Quanto às demais atribuições conferidas à SE/MF, a Portaria MF 453/2013, art. 3º, § 3º, e art. 4º, estipulou: (a) comunicar à RFB a não aprovação, no âmbito do Poder Executivo, de proposta que resulte em renúncia; (b) solicitar à RFB estudos adicionais sobre propostas de alteração de legislação que levem a renúncias tributárias; e (c) solicitar à RFB informações atualizadas sobre as renúncias tributárias.

137. Além disso, conforme o art. 5º da portaria, a RFB deve encaminhar à SE/MF relatórios bimestrais com informações sobre os incentivos ou benefícios instituídos e sobre a realização das renúncias de receitas vigentes, que devem ser discriminados em valores mensais, quando possível. O encaminhamento desses relatórios para os demais órgãos será feito pela SE/MF, quando necessário.

138. Segundo a Nota Cetad/Copan 14, de 26/1/2015, o atendimento a esse dispositivo se materializa com a publicação na página da RFB das tabelas de desonerações instituídas, contendo as respectivas legislações e estimativas de impacto fiscal (peça 27, pp. 3-4).

139. A esse respeito, verifica-se, na página da RFB, a existência de tabelas com descrição das desonerações instituídas por exercício e as respectivas estimativas, mas não há nenhum campo referente à realização dessas renúncias em valores mensais, conforme proposto pelo art. 5º da Portaria MF 453/2013 (https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/desoneracoes-instituidas/desoneracoes-instituidas-capa).

140. Feita essa contextualização acerca do teor da Portaria MF 453/2013, cumpre analisar a aderência do teor daquela regulamentação à determinação do Tribunal constante do item 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, conforme exigido no item 9.5.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário.

141. A determinação em tela foi direcionada ao Ministério da Fazenda, em conjunto com o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que promovesse a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncia de receitas, assim como a definição de competências dos vários órgãos envolvidos nesse processo, com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da LRF e assegurar que tal procedimento seja transparente e passível de controle.

142. Com o advento da Portaria MF 453/2013, como já mencionado, houve avanço na definição de competências relativas ao cálculo do impacto fiscal associado à concessão de renúncias de receitas, no âmbito dos órgãos integrantes da estrutura do Ministério da Fazenda.

143. Entretanto, a citada portaria não é suficiente para dar cumprimento à determinação constante do subitem 9.2.3.2, uma vez que é necessária uma atuação mais ampla do Poder Executivo, no sentido de regulamentar as competências e procedimentos a serem desempenhados pelos demais órgãos que deveriam estar envolvidos na avaliação das propostas atinentes à concessão e à gestão de renúncias de receitas. Não se sabe ao certo o papel dos órgãos setoriais, quando da criação de um benefício tributário para financiar políticas públicas a eles relacionadas, nem o papel dos demais órgãos centrais, como é o caso do MP e Casa Civil da Presidência da República.

144. Cabe mencionar que, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2016, o Tribunal registrou irregularidade referente ao descumprimento do art. 14 da LRF quando da concessão de benefícios tributários naquele exercício. Haviam dispositivos nas Leis 13.257/2016 (arts. 39 e 40) e 13.353/2016 (arts. 6º e parágrafo único do art. 7º) remetendo a estimativa do impacto dessas desonerações a um momento posterior ao da sua sanção. Ou seja, o

cálculo dessas estimativas foi realizado pela Receita a ***posteriori****, o que contraria o princípio do planejamento e a lógica que motivou a inclusão do dispositivo em comento na LRF.*

145. Essa constatação demonstra a insuficiência da regulamentação do processo no âmbito apenas do Ministério da Fazenda, ainda que apenas sob o enfoque do cálculo dos impactos orçamentários-financeiros decorrentes da instituição de benefícios fiscais, visto que foi insuficiente para impedir o descumprimento da LRF pelo Poder Executivo.

146. Nessa esteira, para além das projeções de perda de arrecadação, a intenção desta Corte com a inclusão do item 9.2.3.2 no Acórdão 747/2010-TCU-Plenário se referia ao processo de criação de benefícios tributários de forma mais ampla. Naquela ocasião, evidenciou-se a necessidade de estabelecer um rito claro para a instituição de renúncias tributárias, de forma a assegurar o cumprimento das normas constitucionais e legais que regem o tema e conferir racionalidade para as decisões concernentes a esse tipo de política pública.

147. Assim, entende-se necessário fixar um arcabouço de gestão e controle dos benefícios tributários similar ao aplicável às despesas públicas orçamentárias no âmbito do Centro de Governo, por meio de norma que vincule todos os órgãos do Poder Executivo. Dessa forma, o processo de escolha política de alocação de recursos públicos via desoneração de tributos será mais transparente para toda a sociedade, evitando o uso desses mecanismos para fins alheios ao interesse público.

148. Sobre esse aspecto, convém destacar algumas atribuições do Centro de Governo que estão no bojo das competências do MP e da Casa Civil que podem colaborar com esse processo de sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão ou ampliação de renúncia de receitas, especialmente considerando seu impacto na redução da arrecadação federal e consequentemente na elaboração do orçamento e alocação dos recursos públicos. Trata-se de atribuições relacionadas ao estabelecimento de prioridades-chave para a atuação governamental e à harmonização de estratégias prioritárias (estratégias fiscais e econômicas), a exemplo dos estabelecido nos seguintes normativos:

a) Atribuições conferidas ao MP:

Lei 13.502, de 1º/11/2017

'Art. 53. Constitui área de competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

IV - elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;'

Decreto 9.035, de 20/4/2017, Anexo I

'Art. 1º O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional; (...)

IV - elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;

V - viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo; (...)

VII - coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; (...)

IX - administração patrimonial. (...)

Art. 9º À Secretaria de Orçamento Federal compete:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;

II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;

III - acompanhar a execução orçamentária, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos; (...)

V - orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento; (...)

Art. 45. À Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos compete:

I - apreciar e emitir pareceres técnicos, nos seus aspectos econômicos, sobre projetos de legislação ou regulamentação, de iniciativa do Ministério ou submetidos à sua análise; (...)

VII - estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do plano plurianual e do planejamento territorial; (...)

X - coordenar as ações estratégicas de investimento governamental, quanto às dimensões econômica, social e territorial; (...)

Art. 46. Ao Departamento de Assuntos Macroeconômicos e Fiscais compete:

V - desenvolver estudos e propor melhorias para a implementação de programas e políticas públicas relativos ao desenvolvimento econômico, em articulação com os demais órgãos. (...)

Art. 49. Ao Departamento de Planejamento, Avaliação e Assuntos Sociais compete:

VI - propor diretrizes para melhoria da eficiência e da efetividade dos programas e das ações governamentais, em articulação com os demais órgãos envolvidos; (...)

IX - orientar, coordenar e supervisionar a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos programas do plano plurianual relacionados a temas sociais, transversais e territoriais; (...)'

b) Atribuições conferidas à Casa Civil:

Lei 13.502, de 1º/11/2017

'Art. 3º À Casa Civil da Presidência da República compete:

I - assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

a) na coordenação e na integração das ações governamentais; (...)

c) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

d) na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal; (...)

Art. 13. Ao Conselho de Governo compete assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes de ação governamental, com os seguintes níveis de atuação:

I - Conselho de Governo, presidido pelo Presidente da República ou, por sua determinação, pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que será integrado pelos Ministros de Estado e pelo titular do Gabinete Pessoal do Presidente da República; e

II - Câmaras do Conselho de Governo, a serem criadas em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de formular políticas públicas setoriais cujas competências ultrapassem o escopo de um único Ministério.

§ 1º Para desenvolver as ações executivas das Câmaras mencionadas no inciso II do ***caput*** *deste artigo, serão constituídos comitês executivos, cujos funcionamento, competência e composição serão definidos em ato do Poder Executivo federal.*

§ 2º O Conselho de Governo será convocado pelo Presidente da República e secretariado por um de seus membros, por ele designado.'

149. Considerando que pouco se realizou no tocante à definição de competências dos vários órgãos envolvidos (setoriais e centrais), para além daqueles que integram a estrutura do Ministério da Fazenda, no que diz respeito à sistematização dos procedimentos adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão ou ampliação de renúncia de receitas, que, conforme visto, influenciam diversas áreas de atuação do MP e do MF, como planejamento, orçamento público, arrecadação e gestão fiscal, considera-se conveniente incluir a Casa Civil para coordenar esse processo, em face da complementariedade das competências desses atores.

150. Cumpre ressaltar que foi manifestada a intenção pelo Poder Executivo, por intermédio do MF, de estruturar a governança dos gastos indiretos da União (benefícios creditícios e financeiros e gastos tributários) mediante a implantação de um arcabouço institucional (peça 16, p. 21). Esse

assunto é tratado no tópico II.3 deste relatório, que aborda o acompanhamento e avaliação de renúncias tributárias.

151. Dessa forma, considerando a atribuição da Casa Civil relacionada à coordenação e à integração das ações governamentais, segundo previsto no art. 3º, inciso I, alínea 'a', da Lei 13.502/2017, bem como o estabelecido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e nos art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos VII e X, art. 7º, art. 8º, inciso I, e art. 11 do Decreto 9.203/2017, sugere-se determinar à Casa Civil para que formalize o rito procedimental de concessão e gestão de renúncia de receitas, estabelecendo as competências do Centro de Governo e dos órgãos setoriais, bem como o fluxo da atuação desses órgãos, com vistas a assegurar que tais procedimentos sejam transparentes e passíveis de controle e avaliação.

152. No que se refere à recomendação disposta no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, a temática também perpassa o processo de instituição de renúncias tributárias, mas foi direcionada às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a fim de que orientassem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da LRF, quando da análise de propostas de atos normativos que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias.

153. Verificou-se, à época, a existência de renúncias tributárias que derivaram da iniciativa do Poder Legislativo sem demonstração clara dos pré-requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF, nos anos de 2014 e 2015. Dessas, a maior parte ocorreu por meio da inclusão de emenda em medidas provisórias quando da análise do projeto de conversão em lei das medidas. Observou-se que os pareceres que avaliaram a adequação financeira e orçamentária dessas proposições apenas citaram os impactos já considerados nas exposições de motivos das medidas provisórias originais e fizeram menção às emendas que foram efetuadas, sem terem apresentado a estimativa de impacto dessas emendas.

154. A esse respeito, algumas questões foram esclarecidas pela manifestação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (COFF), encaminhada pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT), por meio do Of. Pres. 17/16-CT, de 12/5/2016 (peça 28), entre as quais: (a) o assessoramento técnico prestado pela COFF depende da provocação dos parlamentares, relatorias, comissões e plenário. A COFF atende às demandas sem que suas considerações vinculem a decisão da relatoria ou do colegiado para quem a consultoria foi prestada; (b) a Comissão de Finanças e Tributação não possui atribuição regimental para apreciar e deliberar sobre medidas provisórias; (c) cabe a uma Comissão Mista (composta por deputados e senadores) emitir parecer sobre o mérito, admissibilidade da matéria e a adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias, conforme Resolução CN 1/2002 (parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional), não existindo previsão de intervenção de comissão permanente de quaisquer das Casas no processo de análise e de elaboração desse parecer (peça 28).

155. Segundo o art. 19 da Resolução CN 1/2002, caberá ao órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhar, aos relatores e à Comissão Mista, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória, no prazo de cinco dias de sua publicação.

156. Sobre esse ponto, foram tecidas as seguintes observações: (a) essa nota técnica possui caráter meramente indicativo, podendo ou não ser acatada pelo relator; e (b) as emendas apresentadas e o parecer elaborado pelo relator no âmbito da Comissão Mista não se submetem a novo exame formal de adequação por parte das consultorias, a não ser que haja expressa provocação nesse sentido.

157. Em face dessa situação, a COFF avaliou que seria importante modificar os termos do art. 19 da Resolução CN 1/2002, considerando o aperfeiçoamento técnico do processo legislativo de apreciação das medidas provisórias, com o intuito de atribuir às consultorias de orçamento da Câmara e do Senado a competência de se manifestar sobre a adequação orçamentária e financeira,

não apenas da medida provisória, mas também das respectivas emendas e pareceres emitidos. A sugestão proposta pela COFF foi a inclusão de parágrafos ao art. 19 da Resolução CN 1/2002, como transcrito a seguir (peça 28, p. 10):

'§ 1° Até o início da discussão de medida provisória no plenário de cada Casa, a Secretaria-Geral da Mesa respectiva informará, na pauta da reunião deliberativa sobre a matéria, se constam da instrução do processado as seguintes informações relativas à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da proposta, emendas e parecer, quando couber:

I - estimativa do impacto orçamentário e financeiro sobre o orçamento da União;

II - indicação da compensação correspondente; e

III - cumprimento das demais exigências constitucionais, legais ou regimentais relacionadas à adequação e compatibilidade.

§ 2° Para fins de atendimento ao disposto no § 1°, as Secretarias-Gerais poderão solicitar manifestação ao respectivo órgão de consultoria institucional em matéria orçamentária e financeira.'

158. Tal qual mencionado na manifestação da COFF, embora a modificação na norma possa melhorar a qualidade técnica do processo legislativo, eventual alteração compete exclusivamente aos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. De fato, os órgãos de assessoramento legislativo têm atuação limitada nesse processo de criação de benefícios fiscais, especialmente quanto à observância do art. 14 da LRF. Assim, entende-se que a recomendação desta Corte constante do item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário tem sido observada pelos órgãos de assessoramento legislativo dentro dos limites de sua competência. Portanto, sugere-se ao Tribunal considerar tal deliberação como atendida.

II.3. Acompanhamento e avaliação de renúncias tributárias (sem e com órgão gestor)

II.3.1. Deliberações

159. Na presente seção serão analisadas as providências adotadas para atendimento às deliberações constantes dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário:

'9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que adotem, no prazo de 180 dias, providências para:

9.2.1. criar mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários sem órgão gestor identificado na legislação instituidora, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com o fim de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem e a pertinência de atribuir o papel de supervisão desses gastos tributários a algum órgão do Poder Executivo;

9.2.2. orientar os ministérios setoriais responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias tributárias quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações;'

II.3.2. Situação que levou à proposição das deliberações

160. Verificou-se inicialmente que existem basicamente três grupos de gastos tributários no que diz respeito à existência de condicionalidades: (a) gastos tributários que envolvem alguma contraprestação por parte do beneficiário como condição para usufruto do benefício, sendo que na maioria dos casos, a legislação atribuiu a algum órgão responsabilidades relacionadas à gestão das políticas financiadas por essas renúncias tributárias; (b) gastos tributários em que não há essa exigência, mas demandam o preenchimento de alguns requisitos; e (c) gastos tributários que não pressupõem nenhuma condição ou requisito para que o contribuinte usufrua do benefício.

161. Destacou-se no relatório do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, tópico 4.3.1, que em todos os grupos acima descritos há benefícios fiscais que não dependem de nenhuma atuação prévia por parte da administração pública para a sua concessão. Trata-se de renúncias de 'autofruição', cujo processamento ocorre no momento da apuração do imposto por parte do próprio contribuinte, podendo existir obrigação acessória de entregar à RFB a declaração do imposto, a exemplo das

deduções de despesas médicas no IRPF. Dessa forma, em muitos casos os mecanismos de renúncia dispensam gestão específica, razão pela qual não há indicação de um órgão gestor na legislação.

162. Segundo apurado pela equipe técnica, a maioria dos gastos tributários sem órgão gestor apresentam prazo de vigência indeterminado, sendo uns muito antigos, e o Governo Federal não realiza nenhuma avaliação específica desses benefícios tributários.

163. O entendimento da equipe, acatado pelo plenário, foi no sentido de que, mesmo em casos de não indicação de órgão gestor na legislação ou de a sistemática do gasto tributário dispensar procedimentos administrativos para sua concessão ou acompanhamento, o Poder Executivo não pode prescindir de avaliar os resultados obtidos pelas políticas públicas financiadas com base nesses benefícios tributários, com a finalidade de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem. Por esse motivo, foi recomendado no subitem 9.2.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário à Casa Civil, em conjunto com o MP e o MF, que fossem criados mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários sem órgão gestor e que fosse verificada a pertinência de se atribuir o papel de supervisão desses gastos tributários a algum órgão do Poder Executivo.

164. Deve-se mencionar que a recomendação do subitem 9.2.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário foi previamente monitorada e, na ocasião, o atendimento dessa deliberação estava em implementação, porquanto verificou-se que foi dado início, ainda que sem caráter definitivo, ao processo de indicação de órgão gestor, com base no critério finalístico, para aquelas renúncias tributárias sem gestor atribuído pela lei.

165. Conforme apontado no relatório do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, a Casa Civil, o MP e o MF, numa primeira triagem, identificaram 175 itens de gastos tributários sem órgão gestor, no DGT 2014, para os quais houve sugestão de indicação com base no critério finalístico. O resultado dessa proposta foi encaminhado para manifestação dos órgãos setoriais, tendo havido pronunciamento formal para 51 desses itens. Dos quais, dezoito tiveram um único órgão gestor definido. Para a maioria dos itens restantes, os debates apontaram para a indicação de mais de um órgão gestor, por se relacionarem a políticas públicas de caráter transversal, havendo dificuldade de se identificar a preponderância de um órgão.

166. Também consta no relatório do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário a existência de casos em que o critério finalístico direcionou para um determinado órgão gestor, mesmo havendo órgão setorial diverso com competência para checagem dos critérios de elegibilidade do benefício e com ampla expertise sobre o tema; ou mesmo direcionou para a indicação de órgão que não possuía nenhuma política pública relacionada à renúncia de receita em análise, especialmente em gastos tributários antigos, em que o órgão gestor na maior parte dos casos não teve participação na indicação. Também foram observados casos em que houve a definição de órgão gestor na legislação, mas sem contemplar todos os ministérios gestores de políticas públicas afetadas pela renúncia.

167. Apesar de restar evidente o esforço inicial de sugestão de inclusão de supervisão dos gastos tributários sem órgão gestor definido na legislação no rol de competência de órgãos setoriais, foi observado no relatório do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário que o pleno cumprimento da recomendação disposta no subitem 9.2.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário demanda a criação de mecanismos de avaliação desses benefícios, incluindo cronograma e a periodicidade das avaliações, com o fim de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem.

168. A recomendação constante do subitem 9.2.2 decorreu da não realização, pelos órgãos centrais (Casa Civil, MP, MF), de avaliações sistemáticas e individualizadas das políticas públicas embasadas em renúncias tributárias, nem mesmo daquelas que possuíam objetivos econômicos. Verificou-se à época que poucos órgãos gestores de renúncia efetuavam algum tipo de avaliação de resultado dessas políticas, conforme informado nos tópicos 7.4 e 7.5 do relatório do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário.

169. A conclusão da equipe foi no sentido de que, em que pese a complexidade alegada pelos auditados, não se pode dispensar a avaliação dos gastos tributários, tal como das políticas públicas realizadas por intermédio do orçamento público, pois somente após a verificação dos resultados

alcançados é possível concluir pela efetividade da política e, consequentemente, pela pertinência de sua manutenção.

170. Dessa forma, toda ação governamental deve estar sujeita a avaliações, ainda que incipientes a princípio, pois conferem transparência aos gastos públicos e permitem a retroalimentação do ciclo da política pública.

171. Nesse sentido, com foco na ausência de avaliação de resultados das políticas públicas financiadas por gastos tributários, deu-se a recomendação à Casa Civil, em conjunto com o MP e o MF, para que orientassem os ministérios setoriais responsáveis pela gestão de ações financiadas por esses instrumentos quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos por elas financiados, nos termos do subitem 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário.

172. Deve-se mencionar que a recomendação do subitem 9.2.2 foi previamente monitorada e, na ocasião, foi considerada em implementação, porquanto constatou-se a elaboração da Nota Metodológica 1 da SPE contendo as principais metodologias de avaliação de impacto disponíveis na literatura; realização de avaliações de renúncias tributárias pelo MF no decorrer de 2015, embora em número inferior ao pretendido; capacitação de técnicos do MF para a realização, entre outras coisas, de avaliações de políticas financiadas por renúncia de receita; e expectativa de avaliação de um piloto de políticas econômicas em 2016, de forma aprofundada, possivelmente na área da saúde, e com a respectiva elaboração de manual. Também foi mencionado que era esperada a avaliação sobre a desoneração da cesta básica para o mesmo ano.

173. Após levar em consideração as medidas adotadas, foi ressaltado no relatório do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário que o pleno cumprimento do subitem 9.2.2 requeria ainda o envolvimento dos ministérios setoriais responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias tributárias, a fim de que fossem orientados quanto à avaliação dos programas ou projetos contemplados com essas renúncias, o que ainda não havia ocorrido.

II.3.3. Providências adotadas pelo Poder Executivo

174. A maior parte das informações referentes aos subitens 9.2.1 (acompanhamento e avaliação de renúncias tributárias sem órgão gestor) e 9.2.2 (acompanhamento e avaliação de renúncias tributárias com órgão gestor) do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário foram prestadas de forma indiscriminada, tendo-se mencionado apenas globalmente o item 9.2. Essas informações foram encaminhadas pelos seguintes documentos: (a) Ofício SEI 1601/2017/SE/CC-PR, de 24/10/2017; (b) Ofício SEI 33/2018/SE-MF, de 23/1/2018; (c) Ofício SEI 22/2017/AECI-MF, de 24/10/2017; e (d) Ofício SEI 335/2017/SE/CC-PR, de 7/3/2017 (peças 16, 17, 38, 41).

175. O Ofício 1601/2017/SE/CC-PR encaminhou a Nota Técnica Conjunta SAG/CC, Seplan/MP e SEAE/MF, de 24/10/2017, elaborada pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil (SAG/CC), pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do MP (Seplan/MP) e pela Secretaria de Assuntos Econômicos do MF (Seae/MF). Essa nota descreveu ações realizadas pelo governo federal no intuito de atender às recomendações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.1 e 9.2.2 do referido acórdão (peça 16). As informações referentes aos subitens 9.1.1 e 9.1.2 constituem objeto de verificação anual nas Contas do Presidente da República, razão pela qual não foram analisadas neste relatório.

176. O Oficio SEI 33/2018/SE-MF encaminhou a Nota Técnica SEI 2/2018/COMFI/SUFIL/SEAE-MF, com informações complementares sobre a evolução da designação dos órgãos gestores para gastos tributários sem definição na norma instituidora, em referência ao subitem 9.2.1 daquela decisão (peça 38).

177. Por meio do Ofício SEI 22/2017/AECI-MF, o Ministério da Fazenda encaminhou a Nota Técnica 10.014-SPE/MF, de 28/3/2016, em atenção ao item 9.2 do Acórdão 713/2014-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Raimundo Carreiro, que determinou a elaboração de estudo técnico para avaliar os resultados obtidos com as desonerações do IR e do IPI. Essa nota técnica foi enviada

novamente ao Tribunal por guardar pertinência temática com as determinações do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (peça 17).

178. Também foram encaminhadas informações pelo Ofício-SEI 335/2017/SE/CC-PR, em que constam duas análises: uma sobre as deduções do IRPF com gastos em saúde constante da Nota Técnica 133 MF/SEAE, de 16/12/2016, e outra sobre a desoneração da cesta básica disposta na Nota Técnica 10.078/MF/SPE, de 9/12/2016 (peça 42).

II.3.4. Análise do atendimento das deliberações

179. Inicia-se a análise pelas informações disponíveis na Nota Técnica Conjunta SAG/CC, Seplan/MP e SEAE/MF, de 24/10/2017, que contém três seções com informações fornecidas acerca das medidas adotadas em referência ao item 9.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, respectivamente, pela Casa Civil, MP e MF (peça 16). Dessa forma, as conclusões decorrentes da análise seguiram o fluxo das informações prestadas na nota e não necessariamente respeitaram a ordem das recomendações dispostas nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do referido acórdão.

180. De acordo com a nota, a cultura de avaliação tem sido internalizada de forma contínua no governo federal e alguns trabalhos em prol da avaliação dos gastos tributários, e de outros tipos de benefícios, foram desenvolvidos nesse sentido pelo MF, a exemplo dos estudos constantes das: Nota Técnica 10.078/MF/SPE (avaliação da cesta básica) e Nota Técnica 133/MF/SEAE (análise das deduções do IRPF com gastos em saúde); Nota Técnica MF/SPE 10.054/2014 (execução de três pilotos de avaliação de políticas econômicas) e Nota Técnica MF/SPE 10.003/2016 (desenvolvimento de portfólio com metodologias de avaliação de impacto), que já foram objeto de análise pelo Tribunal no TC 033.150/2015-0 (primeiro monitoramento do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário).

181. Com relação às informações prestadas pela Casa Civil, houve menção basicamente a minutas de projetos de lei e de decreto sobre governança, à inclusão das renúncias tributárias como fonte do Plano Plurianual vigente (PPA 2016-2019) e ao Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

182. Esclareça-se que a minuta de projeto de lei de governança contou com a parceria deste Tribunal e se materializou na proposição do PL 9.163/2017, cujos objetivos previstos na respectiva exposição de motivos (EMI 240/2017 MP CGU) estão alinhados ao informado pela Casa Civil. Entre esses objetivos estão o estabelecimento de princípios, diretrizes e práticas de governança pública, assim como o fortalecimento das instituições brasileiras para gerar, preservar e entregar valor público com transparência, efetividade e ***accountability*** *à sociedade. Além disso, a minuta do PL previu o encadeamento lógico para o planejamento do desenvolvimento nacional, considerando a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, os planos nacionais, setoriais, regionais e o PPA.*

183. Ressalte-se que, entre as diretrizes de governança previstas no art. 4º do PL 9.163/2017, consta de forma explícita 'avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios'.

184. Quanto ao decreto de governança, verifica-se que já houve sua publicação e se trata do Decreto 9.203, de 22/11/2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Como previsto, foi instituído, no art. 7º do decreto, o Comitê Interministerial de Governança (CIG), composto pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência e Controladoria-Geral da União.

185. Entre as competências do CIG, menciona-se a de aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública. Esses manuais e guias deverão conter recomendações que possam ser implementadas em todos os órgãos e entidades da administração pública federal, conforme informado pela Casa Civil e consignado no art. 9º, inciso II, e § º1, inciso I, do Decreto 9.203/2017 (peça 16, p. 14).

*186. Nesse contexto, fez-se referência ao 'Guia de Orientação de melhores práticas para a análise **ex ante** de políticas públicas', que resultou das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil, no âmbito do CIG, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (peça 16, p. 14). Em 1º/3/2018, a Casa Civil, por meio da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, encaminhou, via **email**, a minuta de publicação, que se denomina 'Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise **ex ante**' (peças 44 e 45). Referido guia foi publicado posteriormente pela Casa Civil da Presidência da República.*

*187. Segundo a Casa Civil, na Nota Técnica Conjunta SAG/CC, Seplan/MP e SEAE/MF, de 24/10/2017, essa publicação visa fortalecer a disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo. Assim, pela nota, considerou-se importante que os gestores e técnicos executam diretamente a análise **ex ante**, com recomendação para que as informações apresentadas constem de nota técnica sobre o mérito da política proposta, quando do encaminhamento ao Presidente da República (peça 16, p. 15).*

*188. As questões chave a serem respondidas quando da submissão de proposta ou publicação de ato normativo de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas fazem parte de um **checklist** com os seguintes tópicos: (a) diagnóstico do problema; (b) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; (c) desenho da política; (d) estratégia de construção de legitimidade; (e) estratégia de implementação; (f) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; (g) análise de custo-benefício; e (h) impacto orçamentário e financeiro (peça 16, p. 15).*

*189. A Casa Civil acrescentou que esse guia contempla dois exemplos de análise **ex ante**, quais sejam a análise do Cartão Reforma (avaliação dos gastos diretos consignados no Orçamento Geral da União) e da Ampliação dos Setores da Desoneração da Folha de Pagamento (política relacionada à avaliação dos gastos tributários). Dessa forma, a Casa Civil considerou suprida a lacuna de referencial metodológico na orientação aos ministérios setoriais quanto à elaboração de metodologia de avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos programas (peça 16, p. 15).*

*190. Ademais, também foi mencionado que o Ipea, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Escola Nacional de Administração Fazendária (Esaf), em parceria com os ministérios centrais, Casa Civil, MP, MF e CGU, desenvolverão estudos, capacitações e formações técnicas para construir a expertise necessária acerca da análise preventiva. Com isso, o Governo Federal almeja ter um processo definido e efetivo de análise **ex ante** das políticas públicas, no médio e longo prazos (peça 16, p. 15).*

*191. Numa análise preliminar, observa-se que, no guia encaminhado por **email**, constam os elementos que foram mencionados na Nota Técnica Conjunta SAG/CC, Seplan/MP e SEAE/MF, de 24/10/2017. Podendo-se destacar sua importância para fundamentar o processo decisório antes de se implementar a ação governamental, conferindo transparência sobre a relação custo-benefício da intervenção proposta para os tomadores de decisão e para a sociedade como um todo (peça 45, p. 14).*

192. Feitas essas considerações, observa-se, com o olhar voltado para o futuro, que o guia, se plenamente implementado, terá potencial para estruturar o processo de avaliação que deve ser percorrido para criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas. Sobre esse aspecto, nota-se que os exemplos ilustrados focaram a dimensão da criação e da adequação de política pública existente (Cartão Reforma: proposta de nova política - criação de política voltada à melhoria habitacional; Desoneração da Folha de Pagamento: proposta de adequação de política - redução da alíquota de contribuição previdenciária). Não foi desenvolvido exemplo que tratasse de reformulação de política existente (peça 45, p. 14).

*193. Segundo o guia, deverão ser realizadas análises **ex ante** em três situações: (a) criação de política pública (não recebeu dotação orçamentária anteriormente); (b) expansão de política pública ('ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar política pública já existente'); e (c)*

aperfeiçoamento de política pública (alteração no desenho de política já existente, com ou sem aumento orçamentário) (peça 45, p. 15 e 16).

*194. Entre os elementos que compõe o **checklist**, cabe destacar a inclusão de quesito sobre se a ação governamental implica aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, bem como se foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias. Também se destacam os quesitos sobre monitoramento, avaliação e controle, em que constam perguntas sobre como será realizado o monitoramento, quais serão os respectivos indicadores ao longo da execução da política e como será realizada a avaliação dos resultados posteriormente (peça 45, pp. 21 e 24).*

195. Nesse contexto, cabe frisar que a mencionada proposta de adequação da política de desoneração da folha de pagamentos visa reverter benefícios concedidos anteriormente. Conforme descrito no guia, 'a desoneração da folha poderia ter sido implementada em uma estratégia piloto, com a efetiva avaliação do benefício alcançado nos setores inicialmente beneficiados. Todavia, diversos setores foram incorporados entre 2012 e 2015 sem a avaliação desses resultados iniciais da política' (peça 45, p. 55).

196. Consta, ainda, no referido documento que o 'MF, em conjunto com algumas lideranças políticas, vem tentando demonstrar a ineficácia da política, seja por meio da transparência do impacto da desoneração sobre o resultado fiscal, seja por meio da divulgação de estudos e pesquisas que evidenciam a necessidade de revisão da política' (peça 45, p. 55).

197. Essas considerações reforçam a importância de se realizar estudo prévio ao estabelecimento de qualquer política pública e de que seja definida, com antecedência, os critérios para seu efetivo acompanhamento e avaliação. O guia apresentado pode trazer essa resposta no âmbito do Poder Executivo.

198. Entretanto, quando se fala de renúncias tributárias, no panorama brasileiro atual, faz-se necessário mirar o futuro, mas sem descuidar do passado, pois, diferentemente das despesas realizadas por via orçamentária em que existe uma discussão alocativa anual, muitas renúncias foram criadas ao longo de vários anos sem que se tenha dirigido um olhar criterioso sobre os resultados esperados e os que têm sido efetivamente obtidos por elas.

199. Como destacado mais adiante neste trabalho, 85% dos gastos tributários vigentes (cerca de R$ 240 bilhões) tem prazo de vigência indeterminado, sendo alguns muito antigos, conforme demonstrado no relatório que acompanhou o Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, como é caso do gasto tributário 'Seguro Rural' (isenção de IOF), que foi instituído pelo Decreto-Lei 73/1966 ou o 'Entidades sem fins lucrativos – associações de poupança e empréstimo' (isenção de IRPJ), que foi criado pelo Decreto-Lei 70/1966.

200. Nesse cenário, fica difícil supor quando chegará a vez de cada um desses itens de gasto tributário, que atualmente representam R$ 284 bilhões, se sujeitarem a algum tipo de avaliação dos seus resultados.

*201. Ademais, como se depreende das informações apresentadas pela Casa Civil e dispostas no documento Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise **ex ante**, é pertinente destacar que, embora seja uma iniciativa meritória, o modelo de avaliação a que se propõe esse guia se restringe à avaliação **ex-ante**, não tendo sido mencionada qualquer orientação para a avaliação focada nos resultados obtidos pelas políticas públicas que já estão em andamento há algum tempo, com especial atenção para aquelas que se utilizam de recursos renunciados, a não ser que sejam objeto de alguma proposta de adequação.*

202. Quanto às informações prestadas pelo MP (Nota Técnica Conjunta SAG/CC, Seplan/MP e SEAE/MF, de 24/10/2017), afirmou-se que as renúncias tributárias não são matéria de competência direta do ministério prevista no Decreto 9.035/2017, que aprovou a sua estrutura regimental. A principal medida adota pelo MP a esse respeito foi a inclusão dos gastos tributários como uma das fontes de recursos extraorçamentários no PPA 2016-2019, computados no valor global dos programas temáticos. Informou-se que esse montante corresponde a 6% de todos os recursos previstos

no plano, e equivale a 37% do valor apurado pela RFB dos gastos tributários para o quadriênio 2016-2019 (peça 16, p. 16).

203. Apesar de o ministério ter reafirmado o entendimento prestado anteriormente pela Nota Técnica 1.474/2016-MP (TC 03000.203754/2015-01) de que o PPA não constitui o melhor instrumento para a realização de avaliações voltadas precipuamente para as renúncias fiscais (peça 16, p. 16, e peça 37, p. 3), convém ressaltar que, para alguns programas temáticos (PPA 2016-2019), os valores de gastos tributários previstos importam em maior materialidade do que a previsão dos recursos orçamentários, como se observa nos programas: 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação; 2079 - Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços; 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial; e 2033 - Energia Elétrica, entre outros.

204. Sobre a avaliação dos resultados das políticas, cabe ressaltar que os critérios e procedimentos para monitoramento dos programas inseridos no PPA estão definidos na Portaria 347/2016 do MP e no Guia de Monitoramento do PPA 2016-2019, ambos disponibilizados na página do ministério na ***internet****, segundo os quais a responsabilidade pela avaliação dos programas temáticos é dos órgãos setoriais. Todavia, apesar de a RFB encaminhar ao MP os valores apurados das renúncias fiscais associadas às políticas expressas no PPA, verifica-se que a aferição, pelos órgãos setoriais, dos resultados obtidos pelas políticas públicas em decorrência de benefícios tributários permanece desprovida de orientação.*

205. Com relação à avaliação dos gastos diretos consignados ao Orçamento Geral da União (OGU), a principal medida do governo federal com vistas a reforçar a cultura de avaliação das políticas públicas, segundo a Casa Civil, foi a instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), por meio da Portaria Interministerial 102/2016, com o intuito de coordenar o monitoramento e a avaliação de um grupo selecionado de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal (peça 16, p. 18).

206. Conforme o art. 2º dessa portaria, o comitê é composto pelo ministro e titulares de secretarias do MP, titulares de secretarias do MF, da CGU e da CC, além de haver a possibilidade de receber apoio técnico de órgãos como o Ipea, o IBGE, a Enap, a Esaf e a Ouvidoria Geral da União.

207. Considera-se positiva a atuação do CMAP com a realização de avaliação de políticas públicas de forma colaborativa, a exemplo das realizadas nas falhas de gestão e distorções no gasto direto relativas ao auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Família e seguro defeso, assim como a realização de discussão sobre projetos incentivados com renúncia fiscal decorrentes da Lei Rouanet (Lei 8.313/1991) (peça 16, p. 18).

208. Destaca-se ainda, no âmbito do comitê, que foi mencionado trabalho em andamento acerca da interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do governo federal. Entre os objetivos desse trabalho constam: identificação unívoca dos cidadãos, facilidade de atualizações cadastrais, estruturação de dados confiáveis para tomada de decisão, agilidade na detecção de fraudes e eficiência na gestão dos gastos públicos (peça 16, p. 19 e 20).

209. Observa-se que não houve encaminhamento de nenhum plano de implementação ou definição de cronograma desse trabalho e que, se plenamente implementado, poderia cooperar inclusive com as avaliações das políticas financiadas por renúncia tributária, viabilizando melhorias nos procedimentos de controle sobre os seus beneficiários. Esse aspecto foi considerando nas fiscalizações empreendidas sobre a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) que integram a FOC Renúncia de Receitas (TC 015.940/2017-9).

210. Assim, sugere-se que seja expedida determinação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do CMAP, conforme art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial 102/2016, para que encaminhe ao Tribunal plano de ação do trabalho de interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal, em desenvolvimento no âmbito do comitê, incluindo cronograma de implementação de cada etapa e as bases de dados contempladas, em atenção ao art. 7º, inciso V, e art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011.

211. Quanto às informações prestadas pelo MF, na Nota Técnica Conjunta SAG/CC, Seplan/MP e SEAE/MF, de 24/10/2017, destaca-se a intenção de estruturar a governança dos gastos indiretos (benefícios creditícios e financeiros e gastos tributários) da União mediante a implantação de um arcabouço institucional nos moldes no CMAP, que seria representado por um Comitê de Monitoramento dos Subsídios da União (gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios), conforme o Ofício SEI 33/2018/SE-MF, de 23/1/2018 (peça 16, p. 21, e peça 38).

212. Segundo o MF, houve aprovação do Projeto Estratégico Corporativo denominado 'Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União', em 18/11/2016, no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF) (peça 16, p. 21).

213. Aquele ministério reconhece a necessidade de se estruturar a avaliação dos gastos indiretos, incluindo-se os gastos tributários, com elementos prévios e posteriores à sua implementação, tanto que o objetivo do projeto expresso pelo MF consiste na 'coordenação de ações que contribuam efetivamente para aprimorar o processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas financiadas por meio de benefícios creditícios e financeiros e por gastos tributários da União' (peça 16, p. 21).

214. Nesse contexto, foram assinaladas uma série de exigências, tais como: (a) identificação de atores internos responsáveis pela formulação; (b) cumprimento prévio dos requisitos imprescindíveis quanto aos impactos orçamentários, financeiros e econômicos; (c) critérios de elegibilidade dos beneficiários: os indicadores que serão necessários para a avaliação ***ex ante*** *e* ***ex post****; (d) forma de monitoramento e interação com os órgãos setoriais responsáveis pela política; (e) diretrizes para avaliação e publicização do impacto econômico das política; e (f) divulgação de parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade da ação do setor público (peça 16, p. 21).*

215. Além disso, também foram indicadas pelo MF algumas ações contempladas no citado projeto, como: (a) elaboração de relatório de subsídios da União contendo análise pormenorizada da evolução dos benefícios creditícios e financeiros da União e dos gastos tributários; e (b) proposição de modelo de governança para as políticas financiadas por benefícios creditícios e financeiros e/ou gastos tributários da União, contemplando as etapas de formulação, monitoramento, gestão e avaliação (peça 16, p. 21).

216. A partir das considerações realizadas pelo MF, pressupõe-se que, no desenrolar dessas ações, sejam considerados os aspectos requeridos tanto para a instituição das políticas financiadas por renúncias quanto para a avaliação dos resultados obtidos. Entretanto, frise-se que não houve o envio de qualquer cronograma ou plano de implementação dessas ações.

217. Dessa forma, sugere-se ao Tribunal determinar ao Ministério da Fazenda, com base no art. 7º, inciso V, e art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, para que encaminhe plano de implementação das ações contempladas no Projeto Estratégico Corporativo denominado 'Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União', no âmbito do PMINF, incluindo cronograma de implementação de cada ação.

218. Também foi mencionado pelo MF que, no âmbito desse projeto, estava prevista a realização de um seminário sobre o tema, em parceria com este Tribunal (peça 16, p. 21). De fato, o evento foi realizado e tratou-se do Diálogo Público - Subsídios da União e Qualidade do Gasto Público, ocorrido em 31/10/2017.

219. Além disso, o MF afirmou ainda que existem elementos para a adoção de diretrizes de fortalecimento institucional em face de suas atribuições específicas, em especial às relacionadas aos gastos indiretos. Para ilustrar, citou o caso das alterações incluídas no teor original da Medida Provisória 790, de 25/8/2017, durante a apreciação pelo Poder Legislativo, mediante a criação de novos gastos tributários, sem que houvesse a manifestação prévia da RFB. Para o ministério, a criação de um órgão consultivo em seu âmbito possibilitaria o endereçamento de questões dessa natureza, consignando recomendações que, uma vez transparentes e amplamente divulgadas, poderiam constituir instrumento de controle prévio das medidas concessivas de benefícios tributários (peça 16, p. 21). A esse respeito, esclareça-se que a referida MP perdeu a eficácia.

220. Sobre isso, destaca-se que um órgão consultivo restrito ao MF pode colaborar com o amadurecimento do assunto, mas pode não ser suficiente para tratar dessas questões, por haver implicações interinstitucionais.

221. Assim, considerando o teor da recomendação disposta no subitem 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário para que os órgãos centrais orientassem os ministérios setoriais responsáveis por ações governamentais financias por renúncias tributárias quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, não se pode afirmar que o PL de governança, o decreto de governança e o guia 'Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ***ex ante****' sejam suficientes para endereçar todas essas questões. Não há qualquer orientação acerca da avaliação dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos oriundos das renúncias tributárias, nas políticas públicas em andamento, que estão sob a gestão dos ministérios setoriais.*

222. Além dessas informações, a Casa Civil remeteu ao TCU o Ofício-SEI 335/2017/SE/CC-PR (peça 42, pp. 1-2), por meio do qual veiculou a Nota Técnica 10.078/MF/SPE, de 9/12/2016 (peça 42, pp. 25-49), contendo avaliação sobre a política de desoneração da cesta básica, e a Nota Técnica 133/MF/SEAE, de 16/12/2016 (peça 42, pp. 5-24), que estuda a política de deduções com despesas de saúde no IRPF.

223. Essas avaliações-piloto recaíram sobre benefícios tributários sem órgão gestor identificado na legislação instituidora, e que careciam do necessário acompanhamento por parte do centro de governo (Casa Civil, Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda), objeto da recomendação do item 9.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário.

224. Por seu turno, o Ministério da Fazenda enviou ao TCU o Ofício SEI 22/2017/AECI-MF, dando a conhecer a Nota Técnica 10.014-SPE/MF, contendo análise sobre desonerações do IRPF e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (peça 17). Elaborada à luz do Acórdão 713/2014-TCU-Plenário, que determinou a elaboração de estudo técnico para avaliar os resultados obtidos com as desonerações do IR e do IPI, de modo a subsidiar o exame da prestação de contas da presidente da República referente ao exercício de 2014, a nota técnica guarda pertinência temática com as determinações do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário.

225. Trata-se de passos importantes empreendidos pelo Centro de Governo no sentido de produzir a necessária avaliação de gastos tributários da União, que alcançam o montante de centenas de bilhões de reais anualmente, e que são tradicionalmente sujeitos a acompanhamento mais tímido por parte do governo, dos órgãos de controle e da sociedade, se comparados às despesas constantes do Orçamento da União – especialmente quando se trata de gastos tributários sem órgão gestor identificado na legislação instituidora, característica das desonerações abordadas in casu.

226. A elevada qualidade dos mencionados trabalhos de avaliação das desonerações tributárias, além de representar contribuição ao desejado aprimoramento da ***accountability*** *no setor público, reafirma a importância de amadurecer o processo de avaliação desse tipo de intervenção, e de estendê-lo às demais desonerações concedidas pelo Poder Público. As avaliações de resultado das desonerações são imprescindíveis para que se proceda à formação de convicções, por parte de estudiosos e da sociedade, e para a fundamentada tomada de decisões por agentes políticos, em face das possibilidades de ampliação, manutenção ou redução das desonerações vigentes.*

227. Cumpre destacar que, na Nota Técnica 133 (peça 42, p. 7), a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda realçou a necessidade de averiguar o impacto das desonerações tributárias sobre o resultado das contas públicas, e seus efeitos diretos e indiretos sobre a dívida do setor público. Não obstante o fato de as desonerações terem ganhado importância como instrumento de política nos últimos anos, como alternativa diante do quadro geral de rigidez do orçamento governamental, os autores da nota técnica consignam que tem ocorrido uma limitada transparência e controle dessa modalidade de gasto pela sociedade.

228. Esse posicionamento da Seae reflete uma preocupação desta Casa registrada nas decisões objeto deste monitoramento e, também, em relatórios sobre as Contas do Presidente da República. De fato, ainda há necessidade de aprimoramento da transparência sobre os benefícios fiscais e seus reflexos nas contas públicas.

229. Feitas essas considerações, passa-se para a análise das avaliações realizadas pelo MF constantes das notas técnicas mencionadas acima. A Seae produziu, com a Nota Técnica 133, avaliação sobre a política instituída pela Lei 9.250/1995, art. 8º, de deduções com despesas de saúde no IRPF. A análise baseou-se em dados fornecidos pela RFB, para os exercícios no período 2007-2014. Somente um quarto da população brasileira apresenta declaração de imposto de renda, e os dados específicos sobre deduções dizem respeito a um universo de dez milhões de contribuintes, que optam pela modalidade de declaração completa.

230. No período de 2007 a 2014, as deduções com despesas médicas do IRPF foram, em média, de R$ 51,33 bilhões por ano. Em 2014, esse valor atingiu R$ 56,72 bilhões. A decomposição do montante deduzido por faixa de renda revela que '16 dos 25 milhões de declarantes encontram-se nas primeiras faixas de renda, que respondem, em média, por somente 13,6% das deduções médicas no período, isto é, 36% dos declarantes respondem por 86,4% das deduções da base de cálculo do IRPF' (peça 42, p. 16). Do ponto de vista das deduções ***per capita****, o crescimento também é substancial a partir da faixa de contribuintes que recebem entre 3 e 5 salários-mínimos por mês; enquanto esses obtiveram R$ 985,73 de deduções em 2013, os que auferem acima de 160 salários-mínimos atingiram uma média de R$ 19.828,81 de deduções no imposto de renda com despesas médicas (peça 42, p. 15).*

231. Com isso, conclui a Seae que a política de deduções com despesas médicas tem caráter regressivo, beneficiando desproporcionalmente as camadas de maior renda (peça 42, p. 20). Ainda que tal conclusão seja condicionada pela elevada concentração de renda presente no país, pode-se afirmar que, globalmente, a política avaliada não é direcionada para beneficiar os mais pobres.

232.Regionalmente, as deduções com despesas médicas também foram marcadamente desiguais, trazendo maior alívio tributário a declarantes de estados mais ricos. Em 2013, só o estado de São Paulo respondeu por 32,2% do valor total das deduções – a região sudeste obteve 56% do total, enquanto contribuintes do Nordeste receberam 15,7%. No que diz respeito à dedução média por habitante, o contraste foi acentuado, tendo maior benefício os declarantes do Distrito Federal (R$ 944,27), Rio de Janeiro (R$ 450,35) e São Paulo (R$ 376,69). No outro extremo, as médias menos significativas foram as do Maranhão (R$ 95,62), Piauí (R$ 110,25) e Paraíba (R$ 117,70) (peça 42, pp. 16-18).

233. Outra conclusão é a de que as deduções com despesas médicas no IRPF equivaleram a 8,4% do total dos gastos diretos com saúde da União, na média do período 2007-2014 (peça 42, p. 20). Ou seja, trata-se de vultosa política de desoneração tributária. Ademais, as deduções com despesas médicas no Imposto de Renda são uma, dentre seis políticas de desoneração da União na área da saúde – há, ainda: (a) a dedução com assistência médica do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (Lei 9.249/1995, art. 13, V); (b) a dedução, sobre o Imposto de Renda devido, de doações a projetos de atenção oncológica e a deficientes (Pronon/Pronas-PCD) (Lei 12.715/2012, art. 1° ao 14°; Lei 12.844/2013, art. 28°); (c) a desoneração de PIS/Confins na produção de medicamentos (Lei 10.147/2000); (d) alíquota zero de PIS/Cofins para produtos farmacêuticos e químicos intermediários de síntese (Lei 10.637/2002, art. 2°, § 3°; Lei 10.833/2003, art. 2°, § 3°; Lei 10.865/2004, art. 6°, § 11; Decreto 6.426/2008); (e) isenção de IRPJ/CSLL para os hospitais filantrópicos (Constituição Federal 1988, art. 150, VI, 'c', e art. 195, § 7°; Lei 9.532/1997, arts. 12 e 15; MP 2.158-35/2001, art. 14, X; Lei 12.101/2009; Decreto 8.242/2014).

234. A Nota Técnica 10.078, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, contém avaliação da política de desoneração da cesta básica, instituída pela Medida Provisória 609/2013, convertida na Lei 12.839/2013, que reduziu a zero as alíquotas de impostos indiretos federais (PIS/Cofins e IPI) sobre produtos essenciais para as famílias.

235. A partir de microdados extraídos da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), versão 2008-2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IGBE), foi estudado, primeiramente, o impacto de quatro impostos indiretos (IPI, ICMS, PIS/Confins e ISS) sobre a renda das pessoas, na situação anterior à desoneração, tomando por base as alíquotas vigentes no município de São Paulo (peça 42, p. 28). O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, foi estimado em 0,562, para a renda bruta, e 0,576, para a renda ponderada pela incidência de impostos indiretos. O índice de concentração, da incidência de impostos indiretos sobre as faixas de renda, foi estimado em 0,482 (peça 42, pp. 28-33).

236. Com isso, obteve-se o índice de Kakwani, pela diferença entre o índice de concentração e o de Gini. O resultado, de -0,080, indica que o sistema de tributação indireta no Brasil é regressivo, atingindo com mais intensidade as famílias mais pobres. Esse resultado é coerente com a literatura sobre o tema, e com estudos similares em outros países. Outro índice calculado foi o de Reynolds-Smolensky, obtido pela subtração do índice de Gini para a renda bruta pelo índice de Gini considerando a incidência da tributação indireta. O índice de Reynolds-Smolensky encontrado foi de -0,013, a apontar para um impacto negativo da tributação indireta sobre a distribuição de renda no país (peça 42, pp. 33-34).

237. A política de desoneração da cesta básica consiste na redução da alíquota, para zero, dos impostos indiretos federais, PIS/Cofins e IPI, incidentes sobre carnes e pescados, café, açúcar, óleos, manteiga, margarina, sabão, creme dental e papel higiênico. A Nota Técnica 10.078 estimou o impacto da desoneração da cesta básica sobre os indicadores de distribuição de renda. A hipótese adotada no estudo foi a de repasse total ao consumidor da redução de impostos indiretos. Realizou-se ainda um ajuste no cálculo de impacto da política, tendo em conta que as empresas do Simples Nacional não se beneficiaram da desoneração da cesta básica. Mesmo assim, foi encontrada melhoria ínfima nos indicadores (0,001 no índice de Gini e no de Reynolds-Smolenski, 0,006 nos de concentração dos impostos indiretos e de Kakwani) (peça 42, pp. 34-36).

238. Diante do elevado custo fiscal da medida, de R$ 18,6 bilhões em 2016, a SPE concluiu que o impacto distributivo foi muito pequeno, com indícios de ser uma política ineficiente. Deve-se avaliar a possibilidade de uso alternativo para os recursos, que trouxessem melhores resultados para o fim almejado, de redução da desigualdade (peça 42, p. 37). Some-se a isso o fato de que a elasticidade-preço da demanda pelos produtos básicos é baixa, o que reduz os possíveis ganhos microeconômicos com a política de desoneração de impostos indiretos, em termos de eliminação do peso-morto tributário.

239. Em cumprimento ao disposto no item 9.2 do Acórdão 713/2014-TCU-Plenário, a SPE elaborou a Nota Técnica 10.014-SPE/MF, em que avalia os resultados obtidos com as desonerações IRPF e do IPI, concedidas entre 2008 e 2014. No caso do IPI, as desonerações foram concedidas, a fim de estimular a atividade econômica, nos seguintes setores: automotivo, moveleiro, bens de capital, construção civil e eletrodoméstico (peça 17).

240. No contexto da crise financeira de 2008, o governo federal empregou as desonerações tributárias como um dos instrumentos para a manutenção do nível de atividade econômica. Com relação à desoneração do IRPF, a Nota Técnica traz poucos subsídios para análise. Informa-se que as alíquotas previamente existentes – de 15% e 27,5% - foram substituídas pelo seguinte escalonamento: zero, 7,5%, 15%, 22% e 27%. A arrecadação do IRPF e do IPI recuou, como percentual do PIB, nos anos de 2009, 2010 e 2012. Todavia, a fatia desses impostos no produto permaneceu sempre próxima a uma média de 6,72%, de 2008 a 2014 (peça 17, p. 16).

241. Sob o prisma setorial, o setor mais beneficiado por desonerações do IPI foi o automotivo, com um total de R$ 10,732 bilhões, no período de 2008 a 2012. Sobressaem, ademais, no período, os setores de construção civil, com R$ 5,826 bilhões, bens de capital, com R$ 3,236 bilhões, móveis, com R$ 2,280 bilhões, e eletrodomésticos, com R$ 1,708 bilhão. Ao todo, agregando-se a esses os setores de alimentos, lã de aço e papel, papel de parede, luminárias e lustres, e desonerações a deficientes físicos, o montante foi de R$ 24,093 bilhões em desonerações do IPI, de 2008 a 2012 (peça 17, p. 19).

242. A SPE informou que as desonerações do IPI concedidas após 2008 representaram sempre parcela minoritária do total de gastos tributários da União com esse imposto, não tendo chegado a 25% do total, no período 2008-2014. Comparativamente, foram substanciais os gastos tributários com a Zona Franca de Manaus, de pelo menos 55% do total, e de Informática e Automação, com patamar mínimo de 20% no período (peça 17, p. 19).

243. No setor automotivo, adotou-se a política de desoneração temporária de IPI, em dois momentos: de dezembro de 2008 a março de 2010 e de maio de 2012 a dezembro de 2014. Essa atuação do Estado teve o objetivo declarado de atenuar os efeitos da crise internacional. Em 2009, a indústria enfrentou retração, com crescimento de -7,1%, o setor automotivo teve desempenho ainda pior, de -12,1%. O setor cresceu 23% em 2010, manteve-se praticamente estável em 2011, e, a partir de 2012, enfrentou queda acentuada, sendo a produção de 2015 (dados até outubro) quase 40% menor que a de 2011 (peça 17, p. 21).

244. No mesmo período, o setor automotivo também foi beneficiário das seguintes políticas do governo federal: Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar Auto); depreciação acelerada para empresas industriais fabricantes de veículos e autopeças; prorrogação de incentivos setoriais para o desenvolvimento regional; continuidade da isenção de tributos para táxis e portadores de deficiência física.

245. Os gráficos apresentados pela SPE para as vendas de automóveis e preços dos veículos novos permitem concluir que houve redução do preço dos veículos, no momento imediatamente subsequente ao início das duas rodadas de desonerações (janeiro de 2009 e junho de 2012). Porém, decorrido um ano, nos dois casos os valores de compra reverteram a tendência, passando a ter alta relevante (peça 17, pp. 22-23).

246. A análise da quantidade de veículos novos licenciados apresenta-se no mesmo sentido, de aumentos substanciais, mas transitórios, limitados ao período imediatamente superior ao início das rodadas de desoneração. Tal impacto foi sentido especialmente nos meses de janeiro de 2009 (alta de 40%, sobre uma base deprimida por três meses de retração) e junho de 2012 (alta de 32%) (peça 17, pp. 21-22).

247. A conclusão da SPE é de que a política de redução de IPI foi efetiva para elevar as vendas de veículos no curto prazo, promovendo a redução de estoques, e enfraquecendo os efeitos da crise internacional. No entanto, a eficácia da medida no longo prazo é questionável, segundo a SPE, pois as reduções temporárias de preços de veículos, de cerca de 5%, poderiam motivar o adiantamento de uma compra já planejada, mas sem abrir espaço para a ampliação do consumo total das famílias, como seria o caso de se induzir, por exemplo, à compra de um segundo carro (peça 17, p. 23).

248. A respeito do InovarAuto, programa instituído pela Medida Provisória 540 de 2011, convertida na Lei 12.456/2011, que implantou aumento de 30 pontos da alíquota de IPI dos veículos importados, ao mesmo tempo em que concedeu alívio tributário a montadoras que implementassem requisitos de expansão de investimentos e do parque industrial instalado no território nacional, a conclusão da SPE é, similarmente, a de que não é possível corroborar que tenha havido impacto positivo do programa na indústria nacional, sendo possível afirmar, por outro lado, que houve significativo entrave à venda de veículos importados (peça 17, p. 24).

249. Na mesma Nota Técnica 10.014, a SPE procedeu à análise de desonerações do IPI nos setores de móveis, bens de capital, insumos da construção civil e eletrodomésticos. A avaliação da Secretaria, para essas políticas setoriais, apresenta pontos convergentes: em regra, ocorreu impacto positivo notável nas vendas, limitado ao curto prazo; a dinâmica das curvas de produção e preços apresentou grande volatilidade no período; as variações dos saldos de produção e contratação de pessoal não destoaram da média para a indústria; não há evidências robustas de que as desonerações tenham produzido impacto positivo no longo prazo (peça 17, pp. 25-37).

250. Levando em conta o grande esforço do MF, consubstanciado nas notas técnicas em apreço, para avaliar os gastos tributários da União sem órgão gestor definido, é de se reafirmar a necessidade de que se sejam estabelecidos critérios mínimos, assim como a programação das

avaliações dos gastos tributários e demais desonerações supramencionadas. Tal iniciativa seria a plataforma para a racionalização do sistema de renúncias tributárias, com probabilidade de gerar grande economia ao erário.

251. Além disso, elevaria a qualidade do processo de formulação dessas políticas públicas, de forma a alcançar soluções efetivas para os problemas que afligem os cidadãos e, assim, demandam a atuação governamental. Depreende-se das avaliações realizadas que as políticas via desoneração tributária analisadas parecem não contribuir para uma melhoria na desigualdade social tampouco no desempenho da economia no longo prazo. Dessa forma, observa-se que, com base nesse tipo de avaliação, o Poder Executivo e o Congresso Nacional são munidos de elementos técnicos para a tomada de decisão qualificada no que tange àquelas políticas públicas.

252. É louvável o esforço empreendido pelo Ministério da Fazenda com a realização dessas avaliações. No entanto, diante do cenário de ausência de institucionalização das estruturas de governança das renúncias de receita, com especial atenção dada aos gastos tributários neste trabalho, faz-se necessário reforçar a condução de avaliações, regular e tempestivamente, dos benefícios fiscais e a sua utilização para retroalimentar o processo de formulação das políticas públicas.

253. Ademais, considera-se fundamental que o conhecimento cumulativo gerado por essas avaliações seja utilizado para subsidiar o processo de elaboração, adequação e reformulação de políticas públicas.

254. Desse modo, sugere-se reformular a recomendação disposta no item 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, com base na Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009, para que seja proferida recomendação nos seguintes termos: à Casa Civil, em conjunto com o MP e o MF, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 3º, inciso I, alínea 'd', da Lei 13.502/2017 e nos art. 4º, incisos VII e X, art. 7º, art. 8º, incisos I ao III, art. 9º, inciso II, e art. 11 do Decreto 9.203/2017, que definam critérios mínimos para a avaliação de eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas financiadas por renúncias tributárias em orientação aos órgãos responsáveis pela gestão dessas políticas. Além disso, considerando que o guia 'Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise ***ex ante****', publicado pela Casa Civil, não é de observância obrigatória pelos ministérios setoriais, propõe-se ao Tribunal recomendar à Casa Civil que oriente os ministérios quanto à utilização desse manual para aperfeiçoar o processo de criação e avaliação de políticas públicas.*

255. A partir das informações prestadas pela RFB no âmbito da Foc Renúncia de Receitas, por meio do Ofício 675/2017-RFB/Gabinete (peça sigilosa n. 25 do TC 015.940/2017-9), nota-se, ao se proceder à consolidação dos dados apresentados, que o percentual de gastos tributários sem órgão gestor definido permanece alto e configura 44% do valor total dos gastos tributários vigentes no DGT 2018, ou seja, para o equivalente a mais de R$ 125 bilhões em gastos tributários existe lacuna quanto à definição de responsabilidade pela avaliação dos resultados pretendidos. Isso não significa dizer que os gastos tributários que contam com órgão gestor definido na legislação sejam objeto de alguma avaliação dos resultados, pois como já demonstrado neste tópico, os órgãos setoriais carecem de qualquer orientação formal por parte dos órgãos centrais nesse sentido. Além disso, no âmbito do levantamento que resultou no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, detectou-se que, em geral, os ministérios gestores de políticas financiadas por gastos tributários não realizavam avaliação de resultados.

256. Esclareça-se que as planilhas encaminhadas pelo citado ofício foram classificadas pela RFB como sigilosas, inclusive quanto à informação sobre os órgãos gestores dos gastos tributários para os quais houve essa definição na legislação. Isso afeta a transparência sobre qual órgão setorial é responsável pela avaliação dos resultados.

257. Observa-se que o total de gastos tributários previstos no DGT 2018 (atualizado) corresponde a cerca R$ 284 bilhões, sendo que: R$ 240 bilhões possuem prazo de vigência indeterminado e R$ 125 bilhões não possuem órgão gestor (desse montante, o equivalente a R$ 123

bilhões não possuem prazo de vigência definido). Assim, 98% dos gastos tributários sem órgão gestor não têm prazo de vigência determinado.

DGT 2018

Total de gastos tributários	*R$ 284.454.411.511*	*100%*
Total com prazo de vigência indeterminado	*R$ 240.597.144.201*	*85%*
Total sem órgão gestor	*R$ 125.619.758.687*	*44%*
Total sem órgão gestor e com prazo de vigência indeterminado	*R$ 123.307.831.399*	*43%*

Fonte: Elaboração própria a partir do anexo ao Ofício 675/2017-RFB/Gabinete (peça sigilosa n. 25 do TC 015.940/2017-9)

258. A esse respeito, cabe mencionar que, na Nota Técnica 10.014, além das avaliações de desonerações do IR e IPI, foi proposta a realização de uma avaliação de renúncia tributária por ano, de forma aprofundada e com adoção de método manual (peça 17, p. 7). A esse respeito, apesar do esforço empreendido, até então, nas avaliações executadas pela equipe do MF, não parece razoável a realização de uma única aferição por ano, considerando o vultoso montante das desonerações, e a ausência de apuração dos resultados pretendidos e alcançados por elas, especialmente num cenário de restrição fiscal como o atual. É compreensível a limitação da equipe do MF responsável por essas avaliações, e não é sem motivo que este Tribunal reconheceu a necessidade de envolvimento dos órgãos setoriais por parte dos órgãos centrais, seja pela designação e/ou orientação dos gestores dessas desonerações, no escopo das recomendações dispostas nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário.

259. Registrou-se no relatório do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário que, em 2014, havia sido iniciado processo de identificação dos órgãos gestores para os gastos tributários sem essa definição na lei instituidora. Na ocasião, conforme disposto na Nota Técnica 10.036/SE-MF, foram identificados 175 itens de gastos tributários sem órgão gestor, no DGT 2014, para os quais houve sugestão de indicação, tendo havido definição de órgão gestor para 18 itens.

260. Com o intuito de verificar a evolução desse processo, foram solicitadas novas informações ao MF, ao MP e à CC (peças 29 a 31). Essas solicitações foram respondidas de forma centralizada pelo MF, com anuência dos demais, por entenderem ser o ministério mais capacitado para responder à demanda, conforme considerado no Ofício 4.025/2018-MP, de 18/1/2018 (peça 37).

261. Por sua vez, embora as informações apresentadas pelo MF (peça 38) denotem a expectativa de amadurecimento de um arcabouço de governança dos gastos tributários, verifica-se que não foi dada continuidade ao trabalho de identificação dos órgãos gestores para os gastos tributários sem órgão gestor definido na legislação.

262. A Seae, por meio da Nota Técnica SEI 2/2018/COMFIM/SUFIL/SEAE-MF, afirmou que as mudanças institucionais observadas no MF, no período de 2014 a 2018, impactaram negativamente a sistematização dos trabalhos técnicos referentes à implementação das ações, de natureza interinstitucional, relativas ao item 9.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário. Houve menção à realocação de atribuições internas, da SPE para a Seae (Decreto 9.003/2017), à recente exclusão da Seae e à criação da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Decreto 9.266/2018), mantendo-se, nesta última, as atribuições e competências relativas aos gastos tributários e aos benefícios financeiros e creditícios da União (peça 38, p. 3 a 6).

263. Por intermédio da citada nota, firmou-se, ainda, o posicionamento de não ser atribuição do MF a designação de determinado órgão setorial como gestor de política financiada por meio de gastos tributários, por se tratar de ato administrativo de natureza interinstitucional e, dessa forma, tal competência deveria ser prevista por decreto presidencial. Houve sugestão pela Seae para que tal competência fosse atribuída ao Comitê Interministerial de Governança (CIG), criado pelo Decreto 9.203/2017 (peça 38, p. 4).

264. Ademais, para a Seae, uma vez instituída a atribuição para designação de órgão gestor, mediante decreto, esta designação deveria ocorrer de forma paulatina e observar os critérios de relevância, risco e materialidade, pois haveria necessidade de reestruturar processos internos nos órgãos gestores futuramente designados, incluindo a estrutura de pessoal (peça 38, p. 4).

265. Feitas essas considerações, restou ainda mais evidente a lacuna quanto à responsabilidade por agir no que se refere às avaliações das políticas financiadas por renúncias tributárias e/ou à designação de gestores para a execução dessas avaliações, pois o MP considera que essas renúncias não são matéria de competência direta do ministério e que o PPA não constitui no melhor instrumento para a realização de suas avaliações, enquanto o MF considera que essa matéria possui natureza interinstitucional e, portanto, deveria ser solucionada por decreto presidencial.

266. Ressalta-se que a lacuna nas atribuições para o exercício das funções de monitoramento e avaliação das renúncias tributárias, especificamente no que se refere à atribuição para a designação de órgão gestor de política financiada por gastos tributários, não é novidade e foi um dos catalisadores para a prolação da recomendação constante no subitem 9.2.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, de que a Casa Civil, em conjunto com o MP e o MF, criasse mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários sem órgão gestor identificado na legislação instituidora, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com o fim de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem e a pertinência de se atribuir o papel de supervisão desses gastos tributários a algum órgão do Poder Executivo.

267. A escolha do instrumento pelo qual se deve materializar o cumprimento da recomendação cabe ao Poder Executivo e, neste caso, o MF entendeu ser caso relacionado à competência do Presidente da República, haja vista a sugestão de edição de decreto presidencial, considerando o envolvimento interinstitucional.

268. Nesse ponto, faz-se necessário rememorar que, entre a atribuições conferidas à Casa Civil, constam aquelas relacionadas à assistência ao Presidente da República, e, em especial, na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme disposto no art. 3º da Lei 13.502/2017:

Lei 13.502, de 1º/11/2017

'Art. 3º À Casa Civil da Presidência da República compete:

I - assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

a) na coordenação e na integração das ações governamentais; (...)

c) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

d) na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal; (...)'

269. Podem ser destacadas ainda algumas competências relacionadas à coordenação de políticas públicas que foram atribuídas a órgãos integrantes da estrutura regimental da Casa Civil por meio do Decreto 8.889/2016, como, por exemplo: a atuação de forma coordenada com os ministérios e secretarias na formulação de projetos governamentais considerados prioritários e estruturantes pelo Presidente da República; o monitoramento e as atividades de coordenação de ações prioritárias nas áreas de gestão pública e de políticas sociais, de infraestrutura e de desenvolvimento econômico.

Decreto 8.889/2016

'Art. 3º À Assessoria Especial compete: (...)

III - atuar de forma coordenada com os Ministérios e as Secretarias na formulação de projetos governamentais considerados prioritários e estruturantes pelo Presidente da República; e

(...)

Art. 5° À Secretaria-Executiva compete: (...)

III - colaborar com o Ministro de Estado na direção, na orientação, na coordenação e no controle dos trabalhos da Casa Civil da Presidência da República, na definição de diretrizes e na implementação das ações da sua área de competência; (...)

VII - prover informações estratégicas ao Ministro de Estado para apoiar o processo de decisão e o desempenho das competências da Casa Civil da Presidência da República; (...)

X - exercer as funções de Secretaria-Executiva de câmaras, conselhos, comitês e outros grupos coordenados pela Casa Civil da Presidência da República que não possuam Secretaria-Executiva específica, inclusive daqueles formados por diferentes instâncias governamentais;

(...)

Art. 9º Às Subchefias Adjuntas da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República compete, preferencialmente e sem prejuízo de outras matérias atribuídas pelo Subchefe de Articulação e Monitoramento, o monitoramento e as atividades de coordenação de ações prioritárias nas áreas de:

I - políticas sociais - Subchefia Adjunta de Políticas Sociais;

II - políticas de infraestrutura - Subchefia Adjunta de Infraestrutura;

III - políticas de desenvolvimento econômico - Subchefia Adjunta de Política Econômica; e

IV - gestão pública - Subchefia Adjunta de Gestão Pública.'

270. Dessa forma, considerando-se o fato de o MF, com anuência da própria Casa Civil e do MP, ter se manifestado no sentido de que a designação de órgãos gestores para as políticas financiadas por meio de gastos tributários seria ato administrativo de natureza interinstitucional, sugere-se, com base na Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009, a conversão da deliberação 9.2.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário em determinação, nos seguinte termos: determinar à Casa Civil, com fulcro no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 1º, § 1º, da LRF, nas atribuições da Casa Civil acima descritas, em especial no art. 3º da Lei 13.502/2017, e nos art. 2º, inciso I, e art. 4º incisos VII e X do Decreto 9.203/2017, que designe órgãos gestores para todos os gastos tributários, a fim de que lhes seja atribuída a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação das políticas públicas financiadas por esses recursos; defina cronograma para realização de avaliações sobre desempenho, resultados e outros aspectos relevantes para a gestão dessas políticas públicas. Almeja-se, assim, que algum órgão do Poder Executivo assuma a responsabilidade pela avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos em decorrência de renúncias tributárias.

IV. CONCLUSÃO

271. Realizou-se, por meio deste trabalho, monitoramento das deliberações constantes do item 9.1 e subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, do subitem 9.5.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, dos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, em atenção ao disposto nos subitens 9.5.2 e 9.5.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário e no item 9.6 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário.

272. A análise foi segregada em três seções, na primeira foram analisadas as deliberações referentes à metodologia de estimativas. A segunda parte, por sua vez, tratou do processo de instituição de renúncias tributárias. Já a terceira parte versou sobre o acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias com e sem órgão gestor.

273. Quanto à metodologia para cálculo da perda de arrecadação associada à renúncia de receita, tem-se o item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, pelo qual se recomendou à RFB que, em conjunto com a SOF e a STN, definisse uma metodologia para a elaboração das estimativas de impacto orçamentário-financeiro das renúncias de receitas, com vistas ao cumprimento efetivo do caput do art. 14 da LRF (tópico II.1.4).

274. A recomendação em tela já havia sido considerada parcialmente cumprida com o advento da publicação da Portaria MF 453/2013 (buscou regulamentar o cálculo do impacto fiscal e o controle da renúncia de receita dos dispositivos que alterem a legislação tributária, nos termos do art. 14 da LRF), conforme tratado no item 9.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário.

275. Assim, após a análise do conteúdo da Portaria MF 453/2013, e, também, levando-se em conta as inovações presentes no último DGT, pode-se afirmar que a responsabilidade pela definição da metodologia de cálculo e pela produção das estimativas das renúncias tributárias recaem principalmente sobre a RFB.

276. Além disso, com base nas informações prestadas pela RFB, entende-se não ser possível que a metodologia para o cálculo do impacto orçamentário-financeiro das renúncias seja única, e que é razoável que seja competência apenas da Receita Federal, órgão técnico que detém expertise e competência em termos de arrecadação de receitas tributárias. Por essa razão, propõe-se ao Tribunal tornar insubsistente o item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (tópico II.1.4).

277. Ainda sobre a metodologia de elaboração de estimativas dos gastos tributários, no que se refere ao item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, a análise considerou dois aspectos: a publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e os pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com base no Sistema Tributário de Referência (tópico II.1.4).

278. Observou-se que, apesar dos consideráveis esforços no aperfeiçoamento das informações sobre as metodologias de cálculo dos gastos tributários dispostos no DGT, o conteúdo carece da explanação individualizada desses gastos em conformidade com os termos inscritos na referida deliberação que recomendou à RFB que divulgasse em seu sítio na ***internet*** *os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários.*

279. Deve-se buscar o equilíbrio entre a divulgação das informações de forma demasiado genéricas com a manutenção de documento interno em linguagem técnica e altamente detalhado, a fim de se promover a divulgação das metodologias individualizadas de cada gasto tributário e os respectivos parâmetros dos cálculos utilizados para sua apuração.

280. Quanto ao Sistema Tributário de Referência, passou a constar no DGT capítulo específico sobre esse tema, contendo os pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário para os seguintes tributos: IRPF, IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, IPI e II. Para os demais tributos federais (Contribuição Previdenciária, IOF, AFRM, ITR, CIDE e Condecine), o plano de ação apresentado pela RFB possui previsão para conclusão em 1º/7/2018.

281. O conteúdo produzido até então, nesse capítulo, está alinhado ao preconizado nas deliberações constantes nos itens 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, pois observou-se o aprimoramento da transparência quanto aos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com relação aos tributos ali individualmente considerados.

282. Assim, considera-se a recomendação disposta no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário apenas parcialmente atendida.

283. Dessa forma, sugere-se expedir determinação à RFB para que publique em linguagem acessível, em sua página na internet, a metodologia de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários, indicando os parâmetros metodológicos dos cálculos utilizados para sua apuração, em conformidade com o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e o art. 8º da Lei 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação). Almeja-se, assim, conferir transparência às metodologias individualizadas de cada renúncia tributária constante do demonstrativo, incluindo os parâmetros metodológicos dos cálculos utilizados para sua apuração (tópico II.1.4).

284. Ressalta-se ainda que a deliberação disposta no 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário permanece vigente e vem sendo atendida, uma vez que a RFB, a partir do exercício de 2016, tem prestado informações semestrais ao Tribunal quanto à situação das medidas adotadas para a publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e dos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário.

285. Com relação ao processo de instituição de renúncias tributárias, por meio do subitem 9.5.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, foi determinado à Semag que examinasse o teor da

Portaria MF 453/2013 e verificasse em que medida atenderia à determinação contida no subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário. Por sua vez, a determinação disposta no item 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário determinou ao MF, em conjunto com o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que promovesse a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncia de receitas, assim como a definição de competências dos vários órgãos envolvidos nesse processo, com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da LRF e assegurar que tal procedimento seja transparente e passível de controle.

286. Como visto, com o advento da Portaria MF 453/2013, verificou-se algum avanço na sistematização dos procedimentos que envolvem a concessão de renúncia de receitas, pois se definiu a responsabilidade de órgãos integrantes da estrutura do MF, notadamente RFB e SE/MF, no que diz respeito a regulamentação do cálculo do impacto fiscal e do controle da renúncia de receita dos dispositivos que alterem a legislação tributária federal, nos termos no art. 14 da LRF.

287. Entretanto, essa portaria isoladamente não é suficiente para dar cumprimento à determinação constante do subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010, uma vez que é demandada uma atuação mais ampla do Poder Executivo. Houve pouco avanço no tocante à definição de competências dos vários órgãos envolvidos (setoriais e centrais), para além daqueles que integram a estrutura do Ministério da Fazenda, no que diz respeito à formalização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão ou ampliação de renúncia de receitas. Portanto, considera-se a determinação apenas parcialmente atendida (II.2.4).

288. Dessa forma, dada a atribuição da Casa Civil relacionada à coordenação e à integração das ações governamentais, sugere-se determinação à Casa Civil para que formalize o rito procedimental de concessão e gestão de renúncia de receitas, estabelecendo as competências do Centro de Governo e dos órgãos setoriais, bem como o fluxo da atuação desses órgãos, com vistas a assegurar que tais procedimentos sejam transparentes e passíveis de controle e avaliação (II.2.4). Trata-se de medida fundamental para solucionar de forma estruturante as falhas de governança das renúncias tributárias evidenciadas pelo Tribunal ao longo dos anos.

289. No que se refere à recomendação disposta no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, a temática também perpassa o processo de instituição de renúncias tributárias, mas envolve o Poder Legislativo. Em face de ter sido observado que desonerações instituídas pelo Poder Legislativo por meio da inclusão de emenda em medidas provisórias apresentaram problemas quanto à estimativa de impacto dessas emendas, foi recomendado às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientassem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da LRF quando da análise de propostas de atos normativos que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias (II.2.4).

290. A esse respeito, algumas questões foram esclarecidas pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados que, em estudo encomendado pela Comissão de Finanças e Tributação, sugeriu alteração da redação do art. 19 da Resolução CN 1/2002 com o intuito de atribuir às consultorias de orçamento da Câmara e do Senado a competência de se manifestar sobre a adequação orçamentária e financeira, não apenas da medida provisória, mas também das respectivas emendas e pareceres emitidos.

291.Conforme informado pela COFF, embora a modificação na norma possa melhorar a qualidade técnica do processo legislativo, eventual alteração compete exclusivamente aos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Sendo que, de fato, os órgãos de assessoramento legislativo têm atuação limitada nesse processo de criação de benefícios fiscais, especialmente quanto à observância do art. 14 da LRF. Assim, entende-se que a recomendação disposta no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário tem sido observada pelos órgãos de assessoramento legislativo dentro dos limites de sua competência. Portanto, sugere-se ao Tribunal considerar tal deliberação como atendida (II.2.4).

292. Quanto a temática do acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias, foram analisados aspectos referentes aos subintes 9.2.1 (sobre acompanhamento e avaliação de renúncias tributárias sem órgão gestor) e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (sobre acompanhamento e avaliação de renúncias tributárias com órgão gestor).

293. Na oportunidade, pode-se destacar importantes iniciativas que, se plenamente implementadas, poderiam cooperar com as avaliações das políticas financiadas por renúncia tributária, como é o caso do documento 'Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ***ex ante****' e da informação fornecida pelo MP sobre a atuação, no âmbito do CMAP, referente à interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal. Fez-se uma análise preliminar sobre o guia de avaliação para avaliação* ***ex ante****, que só foi enviado ao Tribunal na data de 1º/3/2018. Quanto ao trabalho sobre a interoperabilidade das bases de dados não se verificou o envio de qualquer cronograma ou plano de implementação.*

294. Assim, sugere-se determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do CMAP, conforme art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial 102/2016, que encaminhe ao Tribunal plano de ação do trabalho de interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal, em desenvolvimento no âmbito do comitê, incluindo cronograma de implementação de cada etapa e informando as bases de dados contempladas (II.3.4).

295. Além disso, também foram indicadas pelo MF algumas ações contempladas no Projeto Estratégico Corporativo denominado 'Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União', sem que tenha sido encaminhado cronograma ou plano de implementação dessas ações, com destaque para: (a) elaboração de relatório de subsídios da União contendo analise pormenorizada da evolução dos benefícios creditícios e financeiros da União e dos gastos tributários; e (b) proposição de modelo de governança para as políticas financiadas por benefícios creditícios e financeiros e/ou gastos tributários da União, contemplando as etapas de formulação, monitoramento, gestão e avaliação.

296. Diante disso, sugere-se expedir determinação ao Ministério da Fazenda para que encaminhe ao Tribunal plano de implementação das ações contempladas no Projeto Estratégico Corporativo denominado "Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União", no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF), incluindo cronograma de desenvolvimento e implementação de cada ação (II.3.4).

297. Passados quase quatro anos do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, após terem sido despendidos recursos na identificação dos gastos tributários sem órgão gestor definido na legislação, e na possível identificação de gestor para esses gastos com base no critério finalístico por parte do MF, a conclusão a que chegou o ministério, com anuência do MP e da Casa Civil, foi de não ser atribuição do MF a competência para a designação de determinado órgão setorial como gestor de política financiada por meio de gastos tributários, por trata-se de ato administrativo de natureza interinstitucional e, dessa forma, tal competência deveria ser prevista por decreto presidencial.

298. Confirmou-se mais uma vez a lacuna quanto à responsabilidade por agir, no que se refere às avaliações das políticas financiadas por renúncias tributárias e/ou à designação de gestores para a execução dessas avaliações.

299. Ademais, em face do disposto no subitem 9.2.1 do Acórdão 1.205/2014, apesar das expectativas relacionadas à institucionalização do Comitê de Monitoramento dos Subsídios da União (gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios), com competências para o monitoramento e avaliação dos gastos tributários, observa-se, até o momento, que essa estruturação permanece no campo das intenções.

300. Além dessas informações, convém destacar o esforço realizado pelo Ministério da Fazenda com as avaliações realizadas sobre a política de desoneração da cesta básica, a política de deduções com despesas de saúde no IRPF e as desonerações do IPI. Os resultados levam a se reafirmar a necessidade de que se sejam estabelecidos critérios mínimos, assim como a programação das avaliações dos gastos tributários e demais desonerações.

301. O percentual de gastos tributários sem órgão gestor definido permanece alto e configura 44% do valor total dos gastos tributários vigentes no DGT 2018, ou seja, para o equivalente a mais de R$ 125 bilhões em gastos tributários existe lacuna quanto à definição de responsabilidade pela avaliação dos resultados pretendidos.

302. Considerando o teor da recomendação disposta no subitem 9.2.2 para que os órgãos centrais (Casa Civil, MP e MF) orientassem os ministérios setoriais responsáveis por ações governamentais financias por renúncias tributárias quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios tributários, não se pode afirmar que o Projeto de Lei de Governança, o Decreto de Governança e o documento 'Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ***ex ante****' sejam suficientes para endereçar todas essas questões, especialmente por ainda não haver qualquer orientação acerca da avaliação dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos oriundos das renúncias tributárias, nas políticas públicas em andamento, que estão sob a gestão dos ministérios setoriais.*

303. Diante do cenário de ausência de institucionalização das estruturas de governança das renúncias de receita, com especial atenção dada aos gastos tributários neste trabalho, faz-se necessário reforçar a condução de avaliações, regular e tempestivamente, desses gastos. Desse modo, considera-se não implementadas as recomendações dispostas nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (II.3.4).

304. Assim sendo, sugere-se determinar à Casa Civil que designe órgãos gestores para todos os gastos tributários, a fim de que lhes seja atribuída a responsabilidade pela avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos decorrentes de renúncias tributárias (II.3.4).

305. Além disso, também se alvitra recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, que definam critérios mínimos para a avaliação de eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas financiadas por renúncias tributárias em orientação aos órgãos responsáveis pela gestão dessas políticas, e orientem os ministérios setoriais quanto à necessidade de utilização do manual 'Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex ante' para a instituição ou renovação de políticas públicas financiadas com renúncias de receitas (II.3.4).

306. Feitas essas considerações, segue quadro resumo da situação do atendimento às deliberações monitoradas:

Situação	*Deliberação*
Implementada	*9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário*
Parcialmente implementadas	*9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário* *9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário*
Em implementação	*9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário*
Não implementadas	*9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário*

307. Em suma, os achados do monitoramento não são inéditos, ou seja, já foram identificados pelo Tribunal em outras ocasiões, notadamente no âmbito das auditorias que originaram os acórdãos ora analisados. Porém, o Poder Executivo ainda não implementou medidas suficientes para a solução dos problemas detectados. Assim, tratam-se de questões estruturais da governança da renúncia tributária que já foram objeto de discussões com os auditados em outras oportunidades, mormente com representantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e, também, no decorrer do referido monitoramento. Dessa forma, supre-se a ausência de submissão do relatório de monitoramento à prévia manifestação dos órgãos fiscalizados.

V. BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES

308. Os benefícios decorrentes desse monitoramento são qualitativos, sendo o principal benefício observado o estágio avançado da estruturação do Sistema Tributário de Referência, que esclarece acerca dos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário. Também se notou um pequeno avanço na sistematização dos procedimentos que

envolvem a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário, pois houve definição de responsabilidades de órgãos integrantes da estrutura do MF no que se refere ao cálculo do impacto orçamentário-financeiro dessas medidas.

309. Além disso, também foram realizadas avaliações sobre algumas desonerações por parte do MF: política de desoneração da cesta básica, política de deduções com despesas de saúde no IRPF e desonerações do IPI.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

310. Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Tornar insubsistente a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (II.1.4);

b) Considerar implementada a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (II.2.4);

c) Considerar parcialmente implementadas a recomendação contida no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e a determinação contida no subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (II.1.4 e II.2.4);

d) Considerar em implementação a determinação contida no item 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (II.1.4);

e) Considerar não implementadas as recomendações contidas nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (II.3.4);

f) Determinar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, no art. 3º, inciso I, alíneas 'a' e 'd', da Lei 13.502/2017 e nos art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos VII e X, art. 7º, art. 8º, inciso I, e art. 11 do Decreto 9.203/2017, que:

f.1) formalize, no prazo de noventa dias, os ritos procedimentais de concessão e gestão de renúncias de receitas, estabelecendo as competências do Centro de Governo e dos órgãos setoriais, bem como o fluxo da atuação desses órgãos, com vistas a assegurar que tais procedimentos sejam transparentes e passíveis de controle e avaliação;

f.2) designe órgãos gestores para todos os gastos tributários, a fim de que lhes seja atribuída a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação das políticas públicas financiadas por esses recursos; defina cronograma para realização de avaliações sobre desempenho, resultados e outros aspectos relevantes para a gestão dessas políticas públicas; e apresente os resultados desse trabalho ao TCU no prazo de noventa dias;

g) Determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que, no prazo de noventa dias, publique em linguagem acessível, em sua página na internet, a metodologia de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários, indicando os parâmetros metodológicos utilizados;

h) Determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) , conforme art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial 102/2016, com base nos art. 7º, inciso V, e art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, que, no prazo de trinta dias, encaminhe ao TCU plano de ação do trabalho de interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal, em desenvolvimento no âmbito do comitê, incluindo cronograma de implementação de cada etapa e as bases de dados contempladas;

i) Determinar ao Ministério da Fazenda que encaminhe ao TCU, com base no art. 7º, inciso V, e art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, no prazo de trinta dias, plano de implementação das ações contempladas no Projeto Estratégico Corporativo denominado 'Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União', no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF), incluindo cronograma de implementação de cada ação, com destaque para as seguintes ações: elaboração de relatório de subsídios da União, contendo análise pormenorizada da

evolução dos benefícios creditícios e financeiros da União e dos gastos tributários; e proposição de modelo de governança para as políticas financiadas por benefícios creditícios e financeiros e/ou gastos tributários da União, contemplando as etapas de formulação, monitoramento, gestão e avaliação;

j) Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 3º, inciso I, alínea 'd', da Lei 13.502/2017 e nos art. 4º, incisos VII e X, art. 7º, art. 8º, incisos I ao III, art. 9º, inciso II, e art. 11 do Decreto 9.203/2017, que definam critérios mínimos para a avaliação de desempenho/resultado de políticas públicas financiadas por renúncias tributárias, a fim de subsidiar a atuação dos órgãos responsáveis pela gestão dessas políticas, e orientem os ministérios setoriais quanto à necessidade de utilização do manual 'Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex ante' para a instituição ou renovação de políticas públicas financiadas com renúncias de receitas, devendo apresentar o resultado ao TCU no prazo de noventa dias;

k) Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que o inteiro teor da deliberação poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos);

l) Ordenar o arquivamento dos autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Em exame monitoramento de deliberações atinentes ao controle das renúncias de receitas tributárias, constantes dos Acórdãos 747/2010, 809/2014, 1.205/2014 e 793/2016, todos do Plenário, realizado em atenção ao disposto nos subitens 9.5.2 e 9.5.4 do Acórdão 809/2014-Plenário e no item 9.6 do Acórdão 793/2016-Plenário.

2. A avaliação empreendida foi organizada em três temas, a saber: (i) metodologia das estimativas; (ii) processo de instituição de renúncias tributárias; e (iii) acompanhamento das renúncias tributárias.

3. Quanto ao primeiro aspecto, respeitante à metodologia de cômputo da perda de arrecadação associada às renúncias de receitas, a Semag, considerando as informações prestadas pela Receita Federal do Brasil – RFB e avaliando a Portaria 453/2013, do Ministério da Fazenda – MF, entendeu não ser possível estabelecer um único procedimento para tanto, bem como ser razoável que esta seja uma competência atribuída apenas à RFB, propondo tornar insubsistente o item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, que envolvia mais órgãos nesse processo.

4. Ainda com relação à metodologia, a unidade técnica cuidou de aferir as deliberações atinentes à publicidade dos procedimentos utilizados no cálculo das renúncias, como, também, dos pressupostos de enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com base no Sistema Tributário de Referência. Foi possível identificar ações já implementadas, resultando no cumprimento parcial do item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-Plenário, com proposta de expedição de determinação à RFB com vistas a conferir maior transparência aos parâmetros metodológicos.

5. Adentrando à segunda perspectiva, que trata do processo de instituição das renúncias, a unidade técnica reconheceu que a edição da Portaria MF 453/2013 consistiu em um avanço, por ter definido a responsabilidade de órgãos integrantes da estrutura do Ministério da Fazenda pela regulamentação do cálculo do impacto fiscal e do controle da renúncia de receita decorrente de

dispositivos que alterem a legislação tributária federal, nos termos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. Concluiu, contudo, que essa iniciativa, isoladamente, não seria suficiente para atender à determinação constante do subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-Plenário, exigindo atuação mais ampla do Poder Executivo, especialmente quanto à definição de competências dos órgãos envolvidos na concessão ou ampliação das renúncias de receitas que não fazem parte da estrutura do Ministério da Fazenda.

7. Continuando a análise, identificou-se que as desonerações instituídas pelo Poder Legislativo por meio da inclusão de emenda em medidas provisórias apresentam problemas quanto à estimativa de seus impactos. A partir dos esclarecimentos prestados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – COFF, constatou-se que os órgãos de assessoramento legislativo têm atuação limitada nesse processo de criação de benefícios fiscais, especialmente quanto à observância do art. 14 da LRF, motivo pelo qual considerou adequada sua atuação, dado que nos limites das suas atribuições, e, com isso, estaria cumprida a recomendação constante do item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário.

8. Por derradeiro, quanto ao viés de acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias, tomou-se conhecimento de iniciativas que podem corroborar esse objetivo, como, por exemplo, o caso do documento 'Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise **ex ante**', e da informação fornecida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP sobre a atuação, no âmbito do CMAP, referente à interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal. Entretanto, apesar de se constatar o potencial cooperativo dessa ineteroperabilidade, notou-se que não havia informação acerca de sua efetiva implantação, de forma que se sugeriu determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do CMAP, o envio de plano de ação nesse sentido.

9. Da mesma forma, foram identificadas ações contributivas indicadas pelo Ministério da Fazenda, contempladas no Projeto Estratégico Corporativo denominado 'Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União', de que não se teve acesso a cronograma de implementação, propondo a Semag determinação a essa pasta para sua remessa.

10. A unidade instrutiva percebeu que remanesce, ainda, lacuna quanto à responsabilidade por agir quanto às avaliações das políticas financiadas por renúncias tributárias, e à designação de gestores para a execução dessas avaliações, já constatada quando da prolação do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário. Assim, apreendendo a conclusão a que chegou o próprio Ministério da Fazenda, com anuência do MP e da Casa Civil, de que não seria sua atribuição a competência para a designação de determinado órgão setorial como gestor de política financiada por meio de gastos tributários, por trata-se de ato administrativo de natureza interinstitucional e, dessa forma, tal competência deveria ser prevista por decreto presidencial, propôs que seja provocada a Casa Civil para o equacionamento dessa questão.

11. Em acréscimo, propôs recomendar à Casa Civil que proceda à definição de critérios mínimos para a avaliação de eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas financiadas por renúncias tributárias em orientação aos órgãos responsáveis pela gestão dessas políticas.

12. Feito esse necessário histórico, passo a decidir.

13. Desde já, destaco que se trata de trabalho complexo, cujo objeto de análise vem sendo tema de diversas atuações do Tribunal. De fato, não poderia ser diferente a atuação desta Corte nessa área, dada a elevada relevância do assunto, que demonstro dando realce aos números já indicados no voto que proferi quando do julgamento de Fiscalização de Orientação Centralizada a respeito dessa mesma temática:

"*10. Talvez o melhor exemplo das lacunas existentes seja o de que 44% dos gastos tributários constantes do DGT/2018 se referem a políticas públicas para as quais não existe a definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos. O Governo Federal deixa de arrecadar, portanto, mais de R$ 125 bilhões sob o pretexto de alavancar políticas para as quais*

sequer cogita mensurar sua repercussão, haja vista a inexistência do mais básico requisito para fazê-lo: a atribuição de tal responsabilidade a um órgão previamente designado."

14. É isso que se mostra nesta oportunidade. Em apertada síntese, as constatações que apresento apontam para um vultoso montante de gastos indiretos da União, do qual grande parte sequer possui um órgão gestor designado para seu acompanhamento e avaliação. Além disso, o quadro fica mais grave ao se perceber que essas verbas, via de regra, têm a característica de serem adotadas por prazo indeterminado, isto é, o Poder Público decide abrir mão de receitas cujo impacto e efetividade não se conhece bem e cuja tendência é a perenidade.

15. De passagem, friso que as renúncias de receitas tributárias não são submetidas a um processo amplo de discussão como o são as despesas orçamentárias. Quanto a esse ponto, muito embora a Semag tenha considerado implementada a deliberação pertinente dada a limitação da atuação das consultorias legislativas, entendo pertinente acrescer ao encaminhamento proposto que seja dada ciência às Casas Legislativas da importância de se promover a sugestão oferecida pela própria COFF, no sentido de ampliar a participação das consultorias de orçamento não apenas nos casos de medida provisória, mas também das respectivas emendas e pareceres emitidos, por meio da adequação da redação do art. 19 da Resolução CN 1/2002, nos moldes explicitados no referido estudo.

16. Nesse cenário de pouca regulamentação e acompanhamento, assiste razão à unidade instrutiva quanto à necessidade do estabelecimento de um rito procedimental de concessão e gestão das renúncias, de designação de órgãos setoriais responsáveis por monitorar e avaliar as políticas públicas financiadas por esses recursos com vistas, dentre outras finalidades, a aferir se as premissas que as justificaram vêm, de fato, se confirmando e, com isso, subsidiar a decisão pela manutenção dos incentivos.

17. Igualmente acertada é a visão de que deve ser dada a devida publicidade à metodologia de cálculo das renúncias, bem como aos pressupostos de enquadramento das desonerações como gastos tributários, promovendo maior transparência, e viabilizando o controle, em obediência aos imperativos da Lei de Acesso à Informação.

18. Por último, mas não menos relevante, adiro também às preocupações manifestadas pela unidade técnica quanto a estimular a efetivação das ações colaborativas já consideradas pelos órgãos da Administração, pois, apesar de a iniciativa na proposição de ações corretivas em si já ser louvável, o interesse público só se materializa com a sua operacionalização.

19. Registro que, estando os autos conclusos para julgamento, veio informação da Casa Civil da Presidência da República de que foi editado o Decreto 9.588, de 27 de novembro de 2018, criando o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União, com competências relacionadas às lacunas identificadas pela Semag. Essa providência demonstra, não só a importância das constatações levantadas pela equipe técnica deste Tribunal, como, também, o empenho do governo em implementar as ações recomendadas, com vistas à melhoria da governança das finanças públicas. Por esse motivo, neste momento, considero apropriado abster-me de recomendar providências quanto ao acompanhamento e concessão de subsídios, determinando à unidade técnica que avalie a aptidão do mencionado normativo para resolver as questões levantadas.

Do exposto, acolho a proposta da Semag, no sentido de determinar providências para aperfeiçoar a metodologia, bem como o acompanhamento, gestão e controle das renúncias de receitas tributárias, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2756/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.350/2017-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Casa Civil da Presidência da República

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento de deliberações respeitantes ao controle das renúncias de receitas tributárias.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 70 da Constituição Federal; 1º, incisos II e IV, 41, **caput**, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 250, incisos II e III, e 257 do Regimento Interno/TCU, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. tornar insubsistente a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário;

9.2. considerar implementada a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário;

9.3. considerar parcialmente implementadas a recomendação contida no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e a determinação contida no subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário;

9.4. considerar em implementação a determinação contida no item 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário;

9.5. determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, no prazo de noventa dias, publique em linguagem acessível, em sua página na **internet**, a metodologia de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários, indicando os parâmetros metodológicos utilizados, em obediência ao disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011);

9.6. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), conforme art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CC/CGU n. 102/2016, com base nos art. 7º, inciso V, e art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, que, no prazo de trinta dias, encaminhe ao TCU plano de ação do trabalho de interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal, em desenvolvimento no âmbito do comitê, incluindo cronograma de implementação de cada etapa e as bases de dados contempladas;

9.7. determinar ao Ministério da Fazenda que encaminhe, em cumprimento ao disposto no art. 7º, inciso V, e no art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, no prazo de trinta dias, plano de implementação das ações contempladas no Projeto Estratégico Corporativo denominado 'Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União', no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF), incluindo cronograma de implementação de cada ação, com destaque para as seguintes ações: elaboração de relatório de subsídios da União, contendo análise pormenorizada da evolução dos benefícios creditícios e financeiros da União e dos gastos tributários; e proposição de modelo de governança para as políticas financiadas por benefícios creditícios e financeiros e/ou gastos tributários da União, contemplando as etapas de formulação, monitoramento, gestão e avaliação;

9.8. determinar à Semag que monitore o cumprimento das providências acima elencadas, bem como avalie a aptidão do Decreto 9.588, de 27 de novembro de 2018, para resolver as constatações atinentes à concessão e gestão de subsídios e, em especial, ao recomendado nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário;

9.9. dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de que a efetivação da sugestão proposta pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – COFF, no estudo encomendado pela Comissão de Finanças e Tributação da mesma Casa, atinente à alteração da redação do art. 19 da Resolução CN 1/2002, nos termos ali propostos, elevaria a qualidade do processo de formulação de políticas públicas, indo ao encontro, especialmente, da observância do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

9.10. encaminhar cópia desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2756-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-038.513/2018-8
Natureza: Representação
Representante: Ministério Público Federal
Unidade: Caixa Econômica Federal

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. OPERAÇÕES SÉPSIS, CUI BONO? E PATMOS, QUE INVESTIGARAM PRÁTICAS ILÍCITAS NO ÂMBITO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. REQUERIMENTO PARA A ADOÇÃO DAS MEDIDAS CABÍVEIS PELO TCU. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. AUTORIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À SEGECEX PARA A APURAÇÃO DAS OCORRÊNCIAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução de auditor da SecexFazenda, que foi aprovada por seus dirigentes:

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de representação autuada em razão de expediente encaminhado pelo Ministério Público Federal (MPF) acerca de ilicitudes que tiveram a participação de alguns Vice-Presidentes da Caixa Econômica Federal (Caixa).

2. Em suma, conforme destacado na peça inicial, 'diante das circunstâncias gravíssimas das inúmeras ilegalidades e ilícitos perpetrados no âmbito da Administração Pública, que se consubstanciaram no recebimento, a título de propina, de quantias milionárias', requereu-se a adoção de providências de competência desta Corte de Contas, bem como eventual instauração de Tomadas de Contas Especiais para apuração dos ilícitos que envolveram a Caixa Econômica Federal, entre outros entes da Administração Pública, e que foram apurados nas Operações Sépsis, Cui Bono? e Patmos.

3. Adicionalmente, representou-se pelo bloqueio, em caráter cautelar, de bens e ativos, no

montante aproximado de R$ 6 bilhões, dos responsáveis (não colaboradores) pelas irregularidades; e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atualmente rebatizado como Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de modo solidário, em função do partido ter se beneficiado, em tese, dos delitos.

HISTÓRICO

4. Inicialmente, os fatos relatados na Representação têm origem na Força-Tarefa Greenfield, investigação acerca de ilicitudes cometidas na Caixa, em especial nas unidades responsáveis pela alocação dos recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Inclusive, em função de tais fatos, já houve a condenação de Fábio Ferreira Cleto, Vice-Presidente de Fundos de Governo e Loterias (Vifug) entre 2011 e 2015, que negociou colaboração premiada e trouxe a conhecimento público as suas atuações ilícitas, enquanto ocupante desse cargo, em conjunto e sob as ordens do representante político do PMDB, Eduardo Cunha.

5. Nessa oportunidade, relatou-se a cobrança de propinas em diversas operações financeiras firmadas com a Caixa Econômica Federal. O total cobrado a título de suborno era repartido entre: a) Eduardo Cunha (80%); b) Lúcio Funaro (12%); c) Fábio Cleto (4%); e d) Alexandre Margotto (4%).

6. A Força-Tarefa Greenfield se desdobrou em três operações principais. No âmbito da Operação Sépsis, a Polícia Federal verificou a utilização dessa sistemática em várias operações financeiras envolvendo recursos do FGTS, entre elas as firmadas com as empresas Haztec, Odebrecht, Aquapolo, Saneatins, BR Vias, Eldorado, Lamsa, Brado Logística e Moura Dubeaux.

7. Por seu turno, no escopo da Operação Cui Bono? verificou-se a existência de esquema semelhante, em operação de crédito em favor da SPMAR S.A. Nesse caso, constatou-se a atuação irregular da Vice-Presidência de Pessoa Jurídica (VIPJU), outrora ocupado por Geddel Quadros Vieira Lima, também vinculado ao PMDB.

8. Por fim, a Operação Patmos detectou atuação ilícita dessa mesma organização criminosa na Petrobrás S.A., Furnas, Ministério da Integração Nacional, Caixa Econômica Federal, Secretaria de Aviação Civil, Ministério da Agricultura e Câmara dos Deputados. Nesse caso, foram celebradas operações financeiras com a Foz do Brasil, Nova Cibe, LLX, Marfrig, entre outras.

*9. Ao todo, o esquema desenvolvido permitiu que os envolvidos nessas Operações da Polícia Federal recebessem, a título de propina, pelo menos R$ 587.101.098,48. Com o objetivo de ocultar a origem criminosa desses recursos, relatou-se, ainda, a existência de contratos fraudulentos, utilização de doleiros, remessas de recursos no exterior para contas não declaradas em nome de **offshores**, entregas de valores em espécie e doações eleitorais.*

10. Diante disso, o Órgão Ministerial entendeu que o ressarcimento com vistas a recompor o erário fosse fixado em dez vezes o total de vantagens indevidas (propina) obtida pelos denunciados, o que perfaz aproximadamente R$ 6 bilhões.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. Preliminarmente, verifica-se que a peça preenche os requisitos de admissibilidade para ser conhecida como Representação, eis que foi encaminhada por pessoa legitimada (Ministério Público da União, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar 75/1993 – Regimento Interno do TCU – RI/TCU, art. 237, I), refere-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCU (gestores da Caixa Econômica Federal, art. 5º, incisos I e III; art. 237, parágrafo único, ambos do RI/TCU), está redigida em linguagem clara e objetiva e vem acompanhada de indício concernente à irregularidade informada.

*12. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, **in fine**, da Resolução TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades/ilegalidades, pois os indícios de irregularidade em operações financeiras envolvendo a Caixa Econômica Federal podem ter causado prejuízo ao erário.*

13. Dessa forma, a Representação poderá ser conhecida, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do RI/TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 dessa mesma norma.

EXAME TÉCNICO

*14. Em sua exordial (peça 1, p. 7-9), o **Parquet**, ao representar ao Tribunal, solicita a esta Colenda Corte que seja instaurada uma Tomada de Contas Especial (TCE) e que seja decretada a indisponibilidade, em caráter cautelar, dos bens dos envolvidos nas inúmeras irregularidades perpetradas no âmbito da Administração Pública (exceto em relação àqueles que assinaram termo de colaboração premiada).*

15. Entende o Órgão Ministerial que o ressarcimento ao erário deve ser fixado em dez vezes o total da propina obtida pelos denunciados, para fins da implementação da referida medida constritiva, estimando, assim, o dano em aproximadamente R$ 6 bilhões.

16. Considerando o exíguo prazo de cinco dias úteis para a análise do atendimento dos pressupostos da medida cautelar, conforme determina o art. 22 da Resolução TCU 259/2014, a presente instrução tratará apenas da análise dessa medida acautelatória.

*17. Como é cediço, para a concessão de qualquer medida cautelar, torna-se necessária a demonstração da presença do **periculum in mora** e do **fumus bonis iuris**. De plano, cabe afirmar que o requisito da fumaça do bom direito não foi preenchido no caso em comento, ante a impossibilidade, em um juízo não exauriente, da individualização das condutas dos agentes citados nas delações homologadas e nas denúncias oferecidas ao judiciário pelo Ministério Público Federal, conforme se evidenciará mais adiante.*

18. No que tange ao perigo da demora, não há entraves em sua caracterização, porquanto o Tribunal tem adotado o entendimento de que o referido perigo é presumido, em analogia ao que ocorre com os atos de improbidade administrativa, quando se defere a indisponibilidade. Assim, para o atendimento do requisito, basta a possibilidade de risco de desfazimento do patrimônio do responsável. Nessa senda, não há a necessidade de comprovação da prática de atos materiais tendentes à ocultação de bens por parte dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal.

19. No que se refere à probabilidade do direito, antes de adentrar no cerne da questão, serão feitas algumas considerações para a devida apreciação dessa matéria.

20. Inicialmente, cabe trazer o arcabouço normativo que regula a indisponibilidade de bens no âmbito no TCU:

<u>Lei 8.443/92</u>

'Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

(...)

*§ 2° Nas mesmas circunstâncias do **caput** deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, **tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração**.'*

<u>Regimento Interno TCU</u>

*'Art. 273. No início ou no curso de qualquer apuração, o Plenário, de ofício, por sugestão de unidade técnica ou de equipe de fiscalização ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, nos termos do art. 44 da Lei nº 8.443, de 1992, o afastamento temporário do responsável, **se existirem indícios suficientes** de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou **inviabilizar o seu ressarcimento**.*

(...)

Art. 274. Nas mesmas circunstâncias do artigo anterior, poderá o Plenário, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 270 e 275, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos

danos em apuração, nos termos do § 2º do art. 44 da Lei nº 8.443, de 1992.' (grifou-se)

21. Como se sabe, uma cautelar, em sentido lato, tem como objetivo resguardar o resultado prático da ação. Com efeito, especificamente para a medida constritiva de indisponibilidade de bens no âmbito do Tribunal, da leitura dos dispositivos acima, infere-se que tal constrição tem como propósito primordial viabilizar o ressarcimento ao erário, caso sobrevenha condenação transitada em julgado, diante da possiblidade de esvaziamento patrimonial no decorrer da apreciação da TCE pelo Tribunal.

22. Todavia, não se pode se olvidar que a decretação de indisponibilidade é uma medida excepcional, somente podendo ser deferida se forem observados estritamente os seus requisitos. Essa peculiaridade está em consonância com o direito à propriedade, por se tratar de um direito fundamental previsto no art. 5º, XXII, da CF, pois o deferimento da medida de indisponibilidade restringe tal direito fundamental, ao afastar uma das faculdades inerentes ao domínio do bem, concernente ao direito de dispor, vedando, assim, a sua alienação ou oneração.

23. Destarte, o ***decisum*** *que decreta tal constrição deve ser devidamente fundamentado. Como ocorre em qualquer cautelar, não se exige o exaurimento da análise da matéria para a concessão da medida. Desse modo, de acordo com art. 273 do RITCU, basta haver a presença de indícios suficientes da ocorrência do dano ao erário para justificar a implementação da cautelar pelo TCU.*

24. No entanto, a jurisprudência do Pretório Excelso e desta Colenda Corte de Contas orienta-se no sentido de que tais indícios estejam devidamente individualizados. É possível inferir que tal interpretação advém da parte final do § 2º do art. 44 da Lei 8.443/92, que determina a seguinte condição para a concessão da referida medida constritiva, ***in verbis****: 'tantos [bens] quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração'. Ora, se somente é possível decretar a indisponibilidade de bens na quantia suficiente para a reparação do dano em apuração, pressupõe-se ser necessário demonstrar para tal mister, ainda que fundado em um exame perfunctório, a quantificação do dano, a individualização da conduta do agente, o estabelecimento do nexo causal entre essa conduta e o seu respectivo dano, bem como a reprovabilidade do ato praticado.*

25. Assim, somente com a devida individualização das condutas será possível verificar o alcance da medida na situação em análise e se a gravidade da conduta impugnada justifica a adoção de tal medida de exceção. Caso contrário, a decisão não será considerada suficientemente fundamentada, ocorrendo consequentemente a violação aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e do direito de propriedade.

26. Nessa ordem de ideias, cabe trazer um excerto do MS 33092/DF, apreciado pela Segunda Turma do STF, que apreciou a alegação de ausência de individualização pelo TCU (Acórdão 1.927/2014 – TCU – Plenário), ao decretar a medida cautelar indisponibilidade então impugnada:

'Em primeiro lugar, verifica-se que o relatório da decisão atacada é integrado por uma diversidade de elementos e análises decorrentes de aprofundados relatórios de fiscalização elaborados pela equipe de auditoria do TCU, em razão de inspeção realizada na Petrobras.

Entendo que o referido relatório traz um histórico minucioso dos fatos mais relevantes, ampla descrição da operação de aquisição da refinaria, a enumeração das ocorrências que caracterizam indícios de irregularidades, a mensuração dos prejuízos e danos causados, a imputação de responsabilidades por atos comissivos e omissivos e propostas de encaminhamento, de forma individualizada por evento e por aqueles envolvidos em cada um*. É possível verificar nesse relatório que os achados de auditoria aparentam ter uma avaliação que contempla diversos critérios, tais como: descrição do achado; análise da situação encontrada; critérios utilizados para análise; evidências apuradas; indicação dos responsáveis pelo evento, seus nomes e identificação; descrição da conduta; informações sobre o nexo de causalidade; indicação de culpabilidade; e proposta de encaminhamento para providências.*

Além disso, o voto da decisão impugnada também aponta ocorrências existentes e indícios de irregularidades sempre em referência às informações contidas no relatório (que tem quase trezentas páginas), tendo demonstrado que condutas comissivas ou omissivas são indicadas irregulares e que

prejuízos daí decorreriam.

Ademais, os itens 9.3 a 9.7 do dispositivo da decisão atacada, ao retomarem a fundamentação do voto, ***sintetizam as ocorrências existentes, os prejuízos causados e o nexo de causalidade que justificariam a responsabilização deste ou daquele agente da Petrobras. Esses elementos não permitem evidenciar a plausibilidade da alegação de ausência de individualização de condutas comissivas ou omissivas que ensejam possível responsabilização****.*

(...)

(...) ***deve-se ressaltar que, de fato, estão presentes os requisitos legais para decretação cautelar da medida de indisponibilidade de bens****.*

O ato impugnado acentuou a robustez dos elementos de convicção colhidos, vislumbrando alta reprovabilidade das condutas identificadas e prejuízo muito elevado. A própria referência – feita no item da decisão atacada que trata da indisponibilidade dos bens – aos elementos de convicção contidos na fundamentação da decisão parece indicar que a medida demonstra coerência com o dever de apuração efetiva de responsabilidade e de promoção de ressarcimento de prejuízos causados, de modo a garantir a utilidade prática da decisão final do TCU e evitar o risco de sua ineficácia total.

Entendo que tal determinação guarda pertinência com os requisitos legais para que seja evitada a ocorrência de danos ao erário ou a inviabilidade de ressarcimento (art. 44, ***caput****, da Lei 8.443/92). Essa medida também se coaduna com a exigência legal de promover a indisponibilidade de bens dos responsáveis para garantir o ressarcimento dos danos em apuração (art. 44, § 2º, da Lei 8.443/92).'*

27. Nessa linha intelectiva, no Acórdão 874/2018 – TCU – Plenário, foi incorporado aos fundamentos do Voto condutor o seguinte posicionamento do Órgão Ministerial junto ao TCU, mostrando a necessidade de cumprimento dos requisitos:

'(...)

8. Como é cediço, a indisponibilidade de bens é uma medida cautelar cujo objetivo é resguardar o resultado prático de uma ação, restringindo o exercício pelo devedor de seu poder de alienar ou onerar os bens assim declarados. O devedor não fica privado do domínio de seus bens, apenas deixa de exercer alguns dos poderes plenos do direito real de propriedade.

(...)

10. Por ser uma medida que afeta severamente a esfera de direitos dos responsáveis, deve ser adotada em caráter excepcional e nos estritos limites previstos em lei.

(...)

34. Do acervo probatório coligido a estes autos, é possível tomar-se por apropriada, em linhas gerais, a apuração dos fatos, vez que bem circunstancia as impropriedades que vem sendo constatadas em ações de controle do Tribunal, frisa-se, há quase uma década.

35. Diversamente, ***o mesmo não ocorre neste momento processual no tocante aos demais pressupostos materiais: quantificação do dano e identificação dos responsáveis, os quais ainda não se encontram suficientemente maduros para assegurarem, com máxima precisão o valor devido e a cadeia de responsabilização dos diferentes agentes envolvidos.*** *Não é despiciendo ressaltar que tais elementos encerram notável relevo para que se adote uma medida tão severa e impactante como a de indisponibilidade de bens que ultrapassa a cifra de meio bilhão de reais, em valores atualizados.*

(...)

40. ***Assim, nesta feita, esta representante do Ministério Público se manifesta pela não decretação de indisponibilidade de bens neste momento processual****, entendendo mais oportuna a conversão do presente processo em tomada de contas especial,* ***de sorte que a apreciação da medida alvitrada seja precedida da definição dos responsáveis, sobretudo acerca do alcance, nexo e condutas, bem como da devida quantificação dos danos no âmbito da TCE****, sem prejuízo de que preliminarmente ao deslinde do mérito do julgamento das contas especiais a Unidade Técnica venha a provocar a jurisdição do Tribunal quanto à adoção da medida cautelar ora pugnada.' (grifou-se)*

28. Nessa esteira, será evidenciado nos parágrafos seguintes que não é possível realizar a devida individualização da conduta dos agentes, inviabilizando, nesta fase processual, o deferimento

da concessão da cautelar.

29. As denúncias oferecidas pelo Ministério Público ao Poder Judiciário, que embasam esta Representação, decorreram de três operações: Sépsis, Cui Bono? e Patmos. Assim, a partir de agora, será traçado um panorama geral de cada uma dessas operações, para, na sequência, se demonstrar a inviabilidade da concessão da cautelar requerida.

Operação Sépsis

30. A Operação Sépsis foi deflagrada pelo Ministério Público Federal para investigar Eduardo Cosentino da Cunha, Lúcio Funaro, Alexandre Margotto e Fábio Cleto por solicitação e recebimento de vantagens indevidas entre abril de 2011 e dezembro de 2015, em razão de exercício parlamentar de Eduardo Cosentino da Cunha e do exercício como Vice-presidente de Fundos de Governo e Loterias da Caixa Econômica Federal (Vifug) de Fábio Cleto. Além destes, Henrique Eduardo Lyra Alves teria recebido vantagem indevida paga por Eduardo Cunha e ambos teriam ocultado e dissimulado a origem dos valores em contas na Suíça.

31. O Sr. Fábio Cleto, por intermédio de Lúcio Funaro, apresentou seu currículo para o cargo de Vifug a Eduardo Cunha, e foi indicado para a nomeação pelo então líder do PMDB na Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves. Cleto assinou carta renúncia como garantia de que cumpriria o que prometera de ilícito na sua função de Vifug da Caixa (peça 2, pag. 24).

32. Assim, em razão do cargo, passou a fazer parte dos conselhos do Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS) e da Carteira Administrada do FGTS (CA-FGTS) onde, mediante orientações de Eduardo Cunha, agiria de maneira ilícita no interesse do grupo criminoso (peça 2, pag. 25).

33. Segundo o MPF, a divisão da propina seria 80% para Eduardo Cunha e 20% divididos entre Lúcio Funaro (12%), Alexandre Margotto (4%) e Fábio Cleto (4%). Cunha e Funaro, a par de informações sobre requerimentos de investimentos ao FI-FGTS e CA-FGTS repassadas por Cleto, faziam contato com as empresas requerentes para solicitar propina no intuito de influir e votar a favor das operações financeiras (peça 2, pag. 25).

34. O Sr. Henrique Alves recebeu propina em sua conta no exterior diretamente pela Carioca Engenharia, por indicação de Eduardo Cunha (peça 2, pag. 24).

Descrição das operações

35. A denúncia foi realizada com base em operações financeiras concedidas às empresas mencionadas a seguir, com alegação de que houve pagamento de propina da seguinte forma:

*• **Porto Maravilha**: em 2011, a partir de informações obtidas de Fábio Cleto, Eduardo Cunha cobrou R$ 2.100.000,00 de propina, que foi paga pelos proprietários da Carioca Engenharia no exterior. Na mesma operação, Henrique Alves foi favorecido em R$ 1.640.000,00, transferidos pela mesma construtora para uma conta bancária no exterior (peça 2, pag. 26). Conforme apurado no âmbito do TC 016.592/2017-4, a operação contou com enquadramento de proposta de investimento não autorizada e de investimento sem as garantias previstas pela legislação do FGTS;*

*• **Haztec**: em 2011, Fábio Cleto recebeu R$ 300.000,00 de Eduardo Cunha e Lúcio Funaro pelo seu voto favorável à solicitação de investimento da empresa, como conselheiro da Carteira Administrada do FGTS (peça 2, pag. 27). O repasse de R$ 245.000.000,00 em debêntures é analisado atualmente no âmago do TC 016.592/2017-4 em decorrência da aprovação final dos investimentos antes da conclusão de pareceres externos;*

*• **Aquapolo**: em 2011, Eduardo Cunha pagou R$ 400.000,00 de propina a Fábio Cleto pela informação prestada e pelo voto a favor de investimento solicitado pela empresa ao CA-FGTS (peça 2, pag. 27). Consoante informações constantes no TC 016.592/2017-4, o repasse de R$ 326.732.000,00 em debêntures é apurado em decorrência do projeto ser enquadrado na categoria de saneamento e atender às necessidades específicas da indústria. Conforme normas do FGTS, a liberação de recursos para saneamento está vinculada ao caráter complementar para atendimento à população junto aos programas habitacionais;*

*• **Saneatins**: em 2011, Fabio Cleto recebeu cerca de R$ 36.000,00 de propina do ex-deputado (peça 2, pag. 27) em razão de informação repassada a Eduardo Cunha e de seu voto pela aprovação*

de investimento da empresa, em que havia também interesse da Odebrecht Ambiental. Para a presente operação, não foi identificado processo autuado neste Tribunal;

*• **BR Vias**: em 2012, Fabio Cleto, a pedido de Eduardo Cunha, votou favoravelmente ao empreendimento da empresa, com intermediação de Lúcio Funaro, o que rendeu ao então presidente da Vifug a quantia de R$ 120.000,00 de propina (peça 2, pag. 27). Em relação a esta operação, também não foi identificado processo autuado neste Tribunal;*

*• **Eldorado Celulose**: em 2012, Eduardo Cunha pediu a Fábio Cleto a aprovação de investimento solicitado ao FI-FGTS, pelo que recebeu R$ 680.000,00 de propina paga pela Eldorado, empresa de Joesley Batista (peça 2, pag. 28). Em relação a esta operação, também não foi identificado processo autuado neste Tribunal;*

*• **Lamsa**: em 2012, foi pago a título de propina a Fábio Cleto o valor de R$ 46.000,00 (equivalente a 0,3% da operação), mediante transferência da Carioca Engenharia para conta no exterior, em razão de informações repassadas a Eduardo Cunha (peça 2, pag. 28). A apuração na emissão de debêntures no valor de R$ 386.722.000,00, realizada no âmbito do TC 016.592/2017-4, verificou a aprovação final dos investimentos antes da conclusão de pareceres externos;*

*• **Brado Logística**: em 2013, a empresa pagou R$ 80.000,00 em propina a Eduardo Cunha, que repassou a Fabio Cleto, por meio de transferência para conta no exterior, pela aprovação de investimento da empresa no FI-FGTS (peça 2, pag. 28). Apurou-se que o FI-FGTS adquiriu participação societária na Brado Logística com superestimava de R$ 152.796.184,00 no âmago do TC 031.782/2016-7;*

*• **Moura Dubeux**: em 2013, Lúcio Funaro recebeu R$ 75.000,00 em propina e repassou para Fábio Cleto, por intermédio de Alexandre Margotto, que também recebeu a mesma quantia, pelo trabalho de Fábio junto ao Viter Marcos Vasconcelos (peça 2, pag. 28). A aquisição de R$ 530.000.000,00 em cotas do Convida Suape (lançado pela Moura Dubeux) foi alvo de análise do TC 016.592/2017-4 em virtude de enquadramento de proposta de investimento não autorizado pela legislação do FGTS, bem como de garantias também não previstas em lei, além da aprovação final ter ocorrido antes da conclusão de pareceres externos.*

Das condenações em primeira instância

36. Em 1/6/2018, o juízo da 10ª vara da Seção Judiciária do Distrito Federal (peça 2, pag. 152-153), condenou os envolvidos conforme descrição abaixo:

• Fabio Cleto, por corrupção passiva nas operações financeiras em favor de Porto Maravilha, Haztec, Aquapolo, BR Vias, Brado Logística, Eldorado, Lamsa e Moura Dubeux;

• Lúcio Funaro e Alexandre Margotto, por corrupção ativa nas operações financeiras em favor de Porto Maravilha, Haztec, Aquapolo, BR Vias, Brado Logística, Eldorado, Lamsa e Moura Dubeux;

• Eduardo Cunha, por corrupção nas operações financeiras em favor de Porto Maravilha, Haztec, Aquapolo, BR Vias, Brado Logística, Eldorado e Lamsa;

• Eduardo Cunha, Fábio Cleto, Henrique Alves, Lúcio Funaro, por lavagem de capitais;

• Fábio Cleto, Eduardo Cunha, Lúcio Funaro, por violação de sigilo funcional.

37. Conforme mencionado acima, diversas operações relatadas na operação Sépsis estão sendo objeto de avaliação em processos do Tribunal que ainda estão ou em fase de contra argumentação ou em análise nos gabinetes dos ministros.

Operação Cui Bono?

38. No âmbito da Operação Cui Bono?, foram oferecidas diversas denúncias, dentre elas, uma que apura irregularidades em operações com recursos da Caixa em troca de pagamentos de vantagens indevidas, em relação ao contrato de financiamento com a Concessionária SPMAR S.A, pertencente, à época, ao Grupo Bertin (peça 3, p. 280).

39. A operação Cui Bono?, assim como a operação Sépsis, decorrem dos trabalhos da força-tarefa Greenfield e representam desdobramentos da Operação Lava Jato. Os elementos que deram origem a ambas as operações foram apurados no bojo da Operação Catilinárias, deflagrada em 15 de dezembro de 2015, a qual recolheu documentos em buscas efetuadas na casa do então Deputado

Federal Eduardo Cosentino da Cunha (Eduardo Cunha) (peça 3, p. 279).

40. Os documentos evidenciam influência ilícita de Eduardo Cunha na Vice-Presidência de Fundos de Governo e Loterias (Vifug), que era presidida, à época, por Fábio Ferreira Cleto, que atualmente fez colaboração premiada; e na Vice-Presidência de Pessoas Jurídicas, presidida, à época, por Geddel Quadros Vieira Lima (peça 3, p. 279).

41. No escopo da Operação Cui Bono?, identificou-se que em 10 de março de 2011, o Grupo Bertin, por meio da Concessionária SPMAR S.A, firmou contrato com o Governo de São Paulo para adquirir a Concessão Rodoviária 001/ARTESP/2011. Essa concessão gerou a necessidade de construção do trecho leste da Rodovia Rodoanel Mário Covas.

42. Assim, o Grupo Bertin, representado por Silmar Bertin, negociou com Lúcio Funaro e com Geddel Vieira Lima, Eduardo Cunha e Fábio Cleto a atuação junto à Caixa, no interesse da empresa, para obter a liberação de repasses que totalizariam R$ 2 bilhões (peça 3, p. 294-296). O montante da propina apurado foi de R$ 57.334.462,65, pagos por intermédio da empresa Contern Construções e Comércio Ltda. (peça 3, p. 302-303). Lúcio Funaro declarou ao MP que o valor da propina tinha como base percentual sobre o valor liberado, em geral 3% (peça 3, p. 322).

43. Segundo informações disponíveis do processo em andamento, atualmente, a operação com a SPMAR encontra-se 'em atraso' e, em função disso, a Caixa registrou em seus resultados provisão de perda de R$ 885 milhões, posição em 2017. Além disso, a SPMAR e as empresas fiadoras da operação entraram com pedido de recuperação judicial.

Operação Patmos

44. O foco da denúncia apresentada na operação Patmos está na atuação dos integrantes do grupo 'PMDB da Câmara' como organização criminosa. Dessa forma, as operações são mencionadas, ora de forma mais detalhada, ora de forma mais superficial, sendo relatada a atuação do grupo em crimes praticados no âmbito de empresas como Petrobras, Furnas e Caixa, além da atuação do grupo no Ministério da Integração Nacional, na Secretaria de Aviação Civil, no Ministério da Agricultura e na Câmara dos Deputados.

45. No que diz respeito à competência desta SecexFazenda, foi identificada menção a cerca de vinte operações celebradas com a Caixa Econômica Federal, incluindo aquelas objeto da operação Sépsis e já tratadas anteriormente, como Eldorado, BR Vias, Porto Maravilha, Haztec, Lamsa, Brado Logística e Moura Dubeux. Além dessas, destacam-se as operações relativas ao grupo Odebrecht, à Nova Cibe (Grupo Bertin), à Marfrig e à Holding J&F.

46. Em relação ao grupo Odebrecht, a denúncia da operação Patmos (peça 2, p. 255) afirma que houve grande concentração dos recursos disponibilizados aos projetos, principalmente da Odebrecht Ambiental e Odebrecht Transport. Observa-se que, em 2008, Moreira Franco era vice-presidente da Caixa, enquanto seu filho Pedro Moreira Franco era executivo da Odebrecht Ambiental (peça 2, p. 255). Assim, em 2008 foram aprovadas operações de R$ 3,2 bilhões no consórcio da Hidrelétrica Santo Antônio e US$ 200 milhões para a Embraport; em 2009, foram aprovadas operações de R$ 155 milhões com a UHE Santo Antônio e de R$ 650 milhões para a Foz do Brasil (subsidiária da Odebrecht Ambiental); e, em 2010, foi aprovada a operação de R$ 1,3 bilhão para a Odebrecht Infraestrutura Logística. Não houve informações a respeito de propina.

47. Especificamente em relação aos financiamentos ao consórcio da Hidrelétrica Santo Antônio, o assunto está sendo analisado no TC 035.244/2017-8. Verifica-se que as operações ocorreram em 2009 por emissão de debêntures de R$ 1,5 bilhão pela SPE Madeira Energia S/A e de R$ 1,52 bilhão, em 2012, pela Santo Antônio Energia S.A. (TC 035.244/2017-8, peça 59, p. 59, itens 3.1.6.1 a 3.1.6.3 e peça 60, p. 36-37, item 3.6). Essas debêntures teriam sido aprovadas regularmente nas instâncias decisórias competentes, contudo, o processo avalia possíveis distorções dos objetivos de utilização dos recursos do FI-FGTS (TC 035.244/2017-8, peça 59, p. 59, item 3.1.6.3).

48. Em relação ao financiamento à Nova Cibe (peça 2, p. 257), relata-se o 'destravamento' de uma operação de R$ 280 milhões, mediante pagamento de 4% de propina. No TCU, algumas informações sobre essa operação constam do TC 031.782/2016-7, mas não houve análise em função

dos critérios de seleção de amostra. Não foram encontrados outros processos que tratam dessa operação no TCU.

49. Quanto à empresa Marfrig (peça 2, p. 291), a denúncia afirma que envolveu a liberação de RS 300 milhões e o pagamento de 3% de propina, ou seja, R$ 9 milhões. Os destinatários seriam Eduardo Cunha, Geddel Vieira Lima, Henrique Eduardo Alves e Lúcio Funaro. Na denúncia, são detalhados os supostos destinatários e as datas dos pagamentos (peça 2, p. 291-293). Essa operação está sendo tratada no âmbito do processo TC 035.244/2017-8 (peça 60, p. 5, item 4.4) e foi verificado que o fluxo de contratação da operação foi realizado em prazo atípico de 22 dias, contra a média de 70,5 dias. Apesar de ter sido liquidada antecipadamente, não foi cobrada a taxa TLA de 2% do saldo devedor apurado na data de liquidação, ou 0,1% do saldo vezes o prazo, o que for maior, conforme previsto nos normativos, resultando em renúncia de receita de aproximadamente R$ 10,29 milhões.

50. Sobre a Holding J&F, consta da denúncia (peça 2, p. 295) a informação de que houve pagamento de propina à organização criminosa de um total de cerca de R$ 90 milhões em razão de diversos financiamentos obtidos junto à Caixa e ao FI-FGTS. Na sequência, são descritos os expedientes usados para a realização dos pagamentos entre os membros do grupo.

51. No âmbito deste Tribunal, existe atualmente o TC 023.047/2017-8, que trata de auditoria sobre as operações financeiras realizadas pela Caixa com empresas integrantes do grupo J&F. Segundo a instrução que consta desse processo, ainda não apreciada pelo Tribunal, algumas das operações financeiras analisadas não constam da lista de operações citada na operação Patmos. Além disso, no âmbito da mencionada auditoria, não foram analisadas todas as operações do grupo J&F com a Caixa, pois os trabalhos foram feitos por amostragem. Das operações analisadas, duas parecem tratar de operações mencionadas na Patmos. As irregularidades identificadas estão relacionadas a utilização de taxas inferiores às de mercado, motivo pelo qual foi proposta a atuação do Banco Central do Brasil (Bacen).

52. Além desse processo, existe o TC 035.244/2017-8, no âmbito do qual os apontamentos da auditoria interna da Caixa, que estão tarjados, parecem fazer menção a inconsistências verificadas em operações celebradas com o grupo (peça 60, p. 1). Cabe ressaltar que algumas das operações realizadas com o grupo foram liquidadas ou estão adimplentes, motivo pelo qual a caracterização do dano ao erário pode estar relacionada à utilização de taxas que possam trazer prejuízos à Caixa, tendo sido proposta a atuação do Bacen para as providências de sua competência.

Análise dos requisitos da Cautelar

53. Após traçar esse breve panorama das operações em epígrafe, observa-se a realização de condutas altamente reprováveis, levando em consideração o indicativo de que houve pagamento de quase R$ 600 milhões em propina, em todas as operações mencionadas. Entretanto, tal aspecto, por si só, não é capaz de ensejar a decretação da cautelar de indisponibilidade requerida, por se tratar de uma medida excepcional em que se torna necessário identificar o dano ao erário causado à Caixa decorrente dos prejuízos sofridos a partir dessas transações financeiras que foram objeto de propina, bem como a devida individualização da conduta das pessoas que deram causa às perdas.

54. Acerca da ocorrência de lesão ao erário importa salientar que a denúncia do MPF, por decorrer de investigação de crimes de corrupção passiva e ativa e de lavagem de dinheiro, tem como referência para configuração os valores de propina pagos e recebidos pelos envolvidos.

55. Todavia, no âmbito do TCU, a identificação de ocorrência de prejuízo requer análise da conformidade e da economicidade das operações financeiras realizadas com o respectivo reconhecimento daquelas que deram causa ao dano. No caso, várias empresas foram beneficiadas por empréstimos concedidos de forma fraudulenta, os quais estão desmembrados em dezenas de operações financeiras.

56. Ademais, a julgar pelos processos em andamento neste Tribunal para tratar dessas operações, em que ocorreram pagamentos de propina, diversas são as possíveis formas de dano ao erário, destacando-se: renúncia indevida de receita por dispensa indevida de taxa de customização e de taxa de liquidação antecipada; prática de taxa de financiamento incompatível com a de mercado;

aquisição de participação acionária por preço superior ao de mercado; dispensa indevida de garantias na concessão de créditos, com possibilidade de perdas por inadimplência; entre outras. Assim, de regra, é de se presumir que as propinas pagas estariam englobadas nesses benefícios indevidos obtidos por essas empresas nessas transações.

57. Nesse contexto, a apuração do dano, em razão da diversidade e da complexidade das operações financeiras, demanda, caso a caso, intenso estudo da documentação e do fluxo de concessão do crédito, a fim de identificar e calcular o débito, o que não se mostra possível apenas com as informações trazidas nas peças apresentadas.

58. Desse modo, incialmente, deve-se obter mais informações para que, no exame de cada operação, seja possível identificar e quantificar eventual prejuízo ao erário. Depois, seria necessário evidenciar precisamente os gestores responsáveis pela realização de tais operações financeiras e estabelecer o nexo causal entre as suas condutas com o respectivo dano. Nessas condições, também seria factível avaliar, de forma individualizada, se os agentes que auferiram propina, de alguma forma, concorreram para a ocorrência do débito, respondendo, assim, solidariamente com os gestores e com as referidas empresas beneficiárias dessas transações.

59. Dessa maneira, somente nessas condições, é que seria possível ao Tribunal decretar a indisponibilidade de bens, porquanto tal medida está condicionada à perfeita individualização das ações de cada gestor, de acordo com as circunstâncias específicas e particulares de cada conduta.

60. Portanto, analisando os elementos apresentados pelo representante, verifica-se que não há, nos autos, os pressupostos necessários para a concessão da cautelar de indisponibilidade, uma vez que, nessa fase processual, não é possível individualizar a conduta dos gestores, tampouco quantificar os eventuais danos erário decorrente da realização de tais transações financeiras.

61. Destarte, como as informações constantes dos autos não são suficientes para a análise de mérito da presente representação, faz-se necessário, após a apreciação da cautelar pelo Tribunal, o retorno dos autos para a SecexFazenda para que seja realizado um exame detalhado do processo, em razão da complexidade e da quantidade de operações financeiras realizadas, com o fito de propor, oportunamente, a adoção das medidas que julgar conveniente.

*62. No que tange aos processos autuados pelo Tribunal em que já são examinadas algumas das transações indicadas pelo **Parquet** nesta Representação, quando ocorrer o preenchimento dos pressupostos da cautelar, tal medida poderá ser proposta pela Unidade Técnica ou por iniciativa de ofício do Ministro-Relator, no âmbito de cada processo.*

63. Especificamente em relação à operação Cui Bono?, por envolver a possibilidade de concessão irregular de financiamento com desobediência a critérios técnicos, com perspectiva de prejuízo total da operação no âmbito da Caixa, será proposta a realização de diligência à Caixa Econômica Federal, para que encaminhe, no prazo de 15 dias, o dossiê completo da operação realizada com a SPMAR, incluindo votos, pareceres técnicos, estudos, acompanhamentos e notas técnicas, com o objetivo de avaliar a conduta dos agentes e, se for o caso, propor a concessão de medida acautelatória de indisponibilização de bens.

64. Será também proposta diligência ao juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal cópia integral, em mídia digital, dos autos nº 45035-07.2017.4.01.3400, que aprecia a operação Cui Bono? e nº 60203-83.2016.4.01.3400, que trata da operação Sépsis.

CONCLUSÃO

65. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014.

*66. No que tange ao requerimento de medida cautelar, inaudita altera parte, entende-se que este não deve ser acolhido, por não estarem presentes nos autos os requisitos do **fumus boni iuris**, ante à impossibilidade da individualização das condutas dos agentes e da quantificação de dano ao erário.*

67. Diante dos fatos apurados, concluímos que as informações constantes dos autos não são suficientes para a análise de mérito da presente representação, razão pela qual faz-se necessário,

após a apreciação da cautelar pelo Tribunal, o retorno dos autos para a SecexFazenda para que seja realizado um exame detalhado do processo, em razão da complexidade e da quantidade de operações financeiras realizadas, com o fito de propor, oportunamente, a adoção das medidas que julgar conveniente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

68. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

*b) indeferir o requerimento de medida cautelar, **inaudita altera parte**, formulado pelo Ministério Público Federal, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;*

c) comunicar a decisão adotada ao Representante;

d) diligenciar à Caixa Econômica Federal para que encaminhe, no prazo de 15 dias, o dossiê completo da operação realizada em 15/3/2016 com a concessionária SPMAR, Contrato 0391.565-82, no valor de R$ 2 bilhões, incluindo votos, pareceres técnicos, estudos, notas técnicas e acompanhamentos, com o objetivo de avaliar a conduta dos agentes e, se for o caso, propor a concessão de medida acautelatória de indisponibilização de bens;

e) diligenciar o juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal solicitando cópia integral, em mídia digital, dos autos nº 45035-07.2017.4.01.3400 que aprecia a operação Cui Bono? e nº 60203-83.2016.4.01.3400 que trata da operação Sépsis;

f) determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que encaminhe cópia da presente representação às unidades técnicas competentes para apurar irregularidades e responsabilidades referentes a Petrobras, Furnas, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Aviação Civil, Ministério da Agricultura e Câmara dos Deputados, mencionados na Operação Patmos, constante à Peça nº 2 (página 156 e seguintes);

g) retornar os autos a esta Secretaria para continuidade da análise da Representação."

É o relatório.

VOTO

Este processo cuida de representação do Ministério Público Federal (MPF) relativa às operações Sépsis, Cui Bono? e Patmos, que investigaram práticas ilícitas em órgãos e entidades da Administração Pública, em especial, no âmbito da Caixa Econômica Federal.

2. Diante do que afirma ser a atuação de organização criminosa ("*PMDB da Câmara*"), que gerou prejuízos à União, o representante requer a adoção das devidas providências por este Tribunal, com a eventual instauração de tomada de contas especial. Além disso, com base no art. 44, § 2º, da Lei 8443/1992, solicita o bloqueio de bens e ativos, em caráter cautelar, incidindo sobre os responsáveis não colaboradores que deram causa ao dano ao erário, bem como sobre as pessoas jurídicas não colaboradoras beneficiadas com os delitos. Quanto ao valor dos bens que seriam tornados indisponíveis, a Procuradoria Federal entende que deva ser fixado em dez vezes o total de vantagem indevida (propina) recebida pelos denunciados, a qual teria sido de, aproximadamente, R$ 6 bilhões.

3. A princípio, com relação aos pressupostos para a adoção da medida cautelar, entendo estar presente o **periculum in mora**. Em decorrência da natureza excepcional da indisponibilidade de bens, a jurisprudência desta Corte de Contas (a exemplo dos Acórdãos 1.876/2018, 213/2018, 1.601/2017 e 224/2015, todos do Plenário) tem se consolidado no sentido de ser dispensável a caracterização do risco de desfazimento do patrimônio pelo responsável, sendo necessário, contudo, que haja indícios consistentes de danos expressivos ao erário e, sobretudo, que se verifique conduta fortemente

reprovável. Pela clareza com que tratou do tema, reproduzo, na sequência, trecho do voto condutor do Acórdão 3.057/2016 – Plenário, do Ministro Benjamin Zymler:

"*14. Nessa linha, a jurisprudência desta Corte de Contas se posiciona no sentido de que a decretação de indisponibilidade de bens dos responsáveis não necessita ser precedida de indícios concretos de dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis ou de qualquer outra ação tendente a inviabilizar o ressarcimento ao erário. Trata-se de procedimento consentâneo com aquele da Lei de Improbidade Administrativa e justificado por ambas se tratarem de questões de direito público.*

15. Entretanto, essa mesma jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a utilização do instituto de natureza cautelar é excepcional e somente deve ocorrer em casos específicos, no bojo dos quais estejam presentes não só indícios de prejuízos de significativa monta, mas, principalmente, quando está evidenciada uma conduta por parte dos responsáveis especialmente reprovável que apresente riscos significativos de desfazimento de bens de forma a prejudicar o ressarcimento aos cofres públicos."

4. Quanto ao **fumus boni iuris**, no entanto, assinalo que o referido art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992, assim como o art. 274 do Regimento Interno, prevê que os bens a serem declarados indisponíveis devem ser "*tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração*". Como bem aponta a SecexFazenda, tendo como fundamento esse dispositivo, julgados desta Corte e do Supremo Tribunal Federal têm sido no sentido de que as condutas e as quantias atinentes ao prejuízo ao erário que está sendo apurado devem estar, ainda que em cognição inicial, individualizadas e quantificadas para cada responsável.

5. A despeito de haver indícios sólidos da existência de lesão aos cofres públicos, considerando a complexidade das operações em discussão, ainda não há, de fato, elementos suficientes para a quantificação dos danos causados à Caixa, tampouco para a identificação do nexo causal entre os atos irregulares e a conduta de cada agente. Na manifestação da unidade técnica, que transcrevi no relatório, há o relato da situação atual da apuração de cada operação, evidenciando a impossibilidade momentânea de considerar cumpridos os pressupostos para a indisponibilidade de bens.

6. Dessa forma, acolho a proposta da unidade técnica de indeferir a cautelar e de realizar diligências à Caixa e à 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, para obter mais dados concernentes à Operação Cui Bono? e Sépsis. É igualmente adequado determinar à Segecex que encaminhe as informações destes autos relacionadas com a Operação Patmos às unidades técnicas competentes para que, conforme suas especialidades, apurem os fatos que dizem respeito à Petrobras, Furnas, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Aviação Civil, Ministério da Agricultura e Câmara dos Deputados.

Diante do exposto, voto por que seja adotada a decisão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2757/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-038.513/2018-8
2. Grupo I, Classe VII – Representação
3. Representante: Ministério Público Federal
4. Unidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexFazenda
8. Representante legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, encaminhada ao TCU pelo Ministério Público Federal (MPF), relativa às operações Sépsis, Cui Bono? e Patmos, que investigaram práticas ilícitas em órgãos e entidades da Administração Pública, em especial, no âmbito da Caixa Econômica Federal.

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. 157, 235, **caput**, e 237, incisos I, VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 conhecer da presente representação;

9.2 indeferir o pedido de cautelar;

9.3 realizar diligência:

9.3.1 à Caixa Econômica Federal, para que encaminhe, no prazo de 15 (quinze) dias, as informações completas sobre a operação realizada em 15/3/2016 com a concessionária SPMAR, Contrato 0391.565-82, no valor de R$ 2 bilhões, incluindo votos, pareceres técnicos, estudos, notas técnicas e acompanhamentos, com o objetivo de avaliar a conduta dos agentes;

9.3.2 ao juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal solicitando cópia integral, em mídia digital, dos autos nº 45035-07.2017.4.01.3400 que aprecia a Operação Cui Bono?, e nº 60203-83.2016.4.01.3400, que trata da operação Sépsis;

9.4 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que encaminhe elementos deste processo às unidades técnicas competentes para que, de acordo com suas especialidades, apurem as irregularidades e responsabilidades referentes à Petrobras, Furnas, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Aviação Civil, Ministério da Agricultura e Câmara dos Deputados, mencionadas na Operação Patmos;

9.5 notificar o representante a respeito desta deliberação;

9.6 retornar os autos à SecexFazenda para continuidade da análise da representação.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2757-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 017.172/2018-7

Natureza: Representação

Órgão: Senado Federal

Representante: El Dorado Serviços Profissionais Eireli.

Representação legal: Izabelle Marques Ferreira Polido (55.212/OAB-SP) e outros, representando El Dorado Serviços Profissionais Eireli.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SENADO FEDERAL. PREGÃO ELETRÔNICO 50/2018. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM CERTAME UTILIZADO PARA CONTRATAÇÃO DE

EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO NAS DEPENDÊNCIAS DO COMPLEXO ARQUITETÔNICO E NAS RESIDÊNCIAS OFICIAIS DO SENADO FEDERAL. PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela El Dorado Serviços Profissionais Eireli – EPP, com pedido de medida cautelar *inaudita altera parte*, na qual sustenta a ocorrência de irregularidades no Pregão Eletrônico 50/2018 realizado pelo Senado Federal para a contratação de empresa de prestação de serviços de apoio administrativo nas dependências do complexo arquitetônico e nas residências oficiais do órgão.

2. O valor estimado da contratação foi de R$ 52.103.307,36 e a sessão pública ocorreu em 5/6/2018, sagrando-se vencedora a Intelit Service Ltda. pelo valor de R$ 48.069.749,28.

3. As irregularidades alegadas pela representante consistiriam em:

3.1. estabelecimento de preços mínimos para os salários previstos no edital com valor superior ao fixado na convenção coletiva de trabalho (CCT) das categorias e ao preço de mercado;

3.2. estabelecimento, no edital, de jornadas de trabalho com 30 horas semanais em vez das 44 horas semanais previstas na CCT;

3.3. indicação de empresas fornecedoras de vale alimentação (Sodexo, Alelo e Visa Vale) na minuta contratual.

4. Diante das supostas ilicitudes, a representante requereu, em essência:

4.1. o conhecimento da representação;

4.2. a concessão de medida liminar, *inaudita altera parte*, para suspender o certame até decisão final;

4.3. no mérito, a apuração dos fatos narrados.

5. Instruído inicialmente o feito (peça 8), a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) propugnou pelo conhecimento da representação e pela realização de diligência e oitiva prévia do Senado Federal.

6. Promovidas as medidas, o feito foi novamente examinado pela Selog, cuja instrução passo a transcrever no essencial (peça 26):

"PERIGO DA DEMORA

(...)

2. Está configurado o pressuposto do perigo da demora em razão de o certame encontrarse em fase de adjudicação e de, consequentemente, o contrato dele decorrente estar em vias de ser assinado.

PERIGO DA DEMORA REVERSO

(...)

3. O atual contrato, 68/2015, firmado com a empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. (CNPJ 01.608.603/0001-33), foi objeto de análise no TC 016.647/2015- 7. Por meio do item 1.7.1 do Acórdão 1.805/2017-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), o TCU determinou que o Senado Federal se abstivesse de prorrogar o referido instrumento para os grupos 1 e 2 do pregão eletrônico 45/2015, "a não ser pelo prazo estritamente necessário à realização de novo processo licitatório, uma vez que não houve, no referido pregão, o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º da IN-SLTI/MP 3/2011, o que resultou em ofensa ao princípio da isonomia". 4. Portanto, diante da impossibilidade de prorrogação do contrato atualmente vigente e da expiração de sua vigência em 30/7/2018 (peça 4), está caracterizado o pressuposto do perigo da demora reverso, uma vez que os serviços licitados são essenciais ao funcionamento das atividades do órgão.

PLAUSIBILIDADE JURÍDICA

(...)

Item "a" do Ofício:

<u>Manifestação do órgão/entidade</u>:

a) a contratação pretendida mostra-se necessária para dar suporte às atividades legislativas do Senado Federal (peça 17, p. 3);

b) os valores salariais, em que pesem serem superiores aos pisos das respectivas categorias estabelecidos em Convenção Coletiva de Trabalho, são razoáveis e não destoam dos praticados no mercado, bem como observam o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (peça 17, p. 4);

c) o estabelecimento desses valores visa à eficiente execução contratual por profissionais melhor qualificados; além disso, não implica em benefícios diretos à contratada, tampouco cria obstáculos à competição (peça 17, p. 4);

d) a impugnação do edital apresentada pela empresa El Dorado foi julgada improcedente (peça 17, p. 4-5);

e) na definição das remunerações, foram considerados os valores praticados no contrato anterior (peça 17, p. 5);

f) as faixas salariais são inferiores ao montante mínimo capaz de atender às necessidades do trabalhador e de sua família, de R$ 3.810,36, segundo cálculos do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), referentes a julho/2017 (peça 17, p. 5-6);

g) a jurisprudência do TCU é oscilante quanto à possibilidade de fixação, no edital, de remuneração mínima acima dos valores pactuados em convenção coletiva de trabalho e em outras contratações similares da Administração Pública (peça 17, p. 6-7);

h) há contradição entre o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, que veda a fixação de preços mínimos, e no art. 44, §3º, da mesma lei, que não admite preços incompatíveis com os de mercado (peça 17, p. 7-8);

i) no Acórdão-TCU 256/2005-Plenário, o Relator, Ministro Marcos Vinicios Vilaça, entendeu que o estabelecimento de pisos para as categorias que não os possuíssem normatizados por convenções coletivas não infringiria o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 (peça 17, p. 8-9);

j) no Acórdão-TCU 290/2006-Plenário, o Relator, Ministro Augusto Nardes, salientou que a utilização de salário-base não implicaria necessariamente em preço mínimo para o serviço (peça 17, p. 9);

k) no Acórdão-TCU 614/2008-Plenário, o Relator, Ministro Augusto Sherman, entendeu que seria possível exigir o cumprimento das convenções coletivas de trabalho, apenas nos casos de alocação de postos de trabalho, diferindo dos casos de pagamento por resultados (peça 17, p. 10);

l) em julgados mais recentes, a exemplo do Acórdão 3.894/2011-2ª Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz), o TCU resgatou o entendimento acerca da possibilidade de se fixar piso mínimo, desde que obedecidos os pressupostos do Acórdão-TCU 256/2005-Plenário (peça 17, p. 11);

m) no Acórdão-TCU 3.006/2010-Plenário, o Relator, Ministro Valmir Campelo, deixou margem para a utilização de salários-base superiores ao piso, desde que devidamente fundamentado (peça 17, p. 11-12);

n) existem duas posições bem claras do TCU quanto ao tema: a do Acórdão-TCU 256/2005-Plenário, que entende possível o estabelecimento de remuneração mínima, desde que cumpridos alguns requisitos, de modo a justificar a exigência, e a do Acórdão-TCU 614/2008-Plenário, que somente admite a exigência de piso salarial quando vinculado a instrumento coletivo de trabalho e desde que a contratação se baseie em postos de trabalho (peça 17, p. 12);

o) a jurisprudência recente do TCU tem admitido, em caráter excepcional, a fixação de pisos salariais acima do mínimo, desde que expostas as justificativas (peça 17, p. 12);

p) em julgamentos mais flexíveis, o TCU destaca vantagens da utilização de salários acima dos mínimos estabelecidos, tais como: segurança das empresas quanto ao salário a ser obedecido, redução do risco quanto à alocação de mão de obra qualificada e prevenção do aviltamento salarial dos profissionais terceirizados (peça 17, p. 12);

q) o Relator deste processo, Ministro Bruno Dantas, já se manifestou no sentido de ser possível fixar preços acima do piso da categoria – Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara (peça 17, p. 12-13);

r) na contratação de postos de trabalho, o salário é apenas um dos componentes do custo, que ainda depende de valores como insumos e lucro; é possível, ainda, que a terceirização seja estratégica para a atividade do órgão, exigindo pessoal mais qualificado ou responsabilidades adicionais (peça 17, p. 13);

s) a proposta mais vantajosa não significa, necessariamente, aquela de menor valor, e, segundo o Acórdão-TCU 256/2005-Plenário, "o pagamento de salários mais baixos tende, naturalmente, à seleção das pessoas menos capacitadas ou, no mínimo, contribui para o descontentamento dos contratados, afetando a sua eficiência e produtividade" (peça 17, p. 14);

t) a Lei 12.349/2010 trouxe novo objetivo à licitação: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, no que se inclui a garantia dos direitos sociais aos trabalhadores, que se reflete numa remuneração compatível com a natureza e a complexidade da atividade (peça 17, p. 14);

u) segundo entendimento do TCU, é necessário que haja fundamentação clara e objetiva para a adoção de salário-base superior ao piso da categoria, além da realização de pesquisa de mercado que embase o valor estipulado (peça 17, p. 14);

v) um dos fundamentos para a fixação de salários maiores seria a realização de atividade mais complexa, que exigisse profissionais mais qualificados; no entanto, a rotina administrativa pode oferecer inúmeros outros motivos para tal, os quais devem constar dos autos da contratação, a fim de legitimar a medida (peça 17, p. 14-15); e

w) no caso em tela, os preços foram justificados com base naqueles praticados no contrato anterior e também no contrato 206/2016 da Câmara dos Deputados. Além disso, há necessidade de que os serviços sejam executados por profissionais melhor qualificados, dada a localização na qual serão prestados – Senado Federal – , palco de diversos eventos nacionais e internacionais, nos quais são debatidos os mais relevantes temas para o País, e que recebe diariamente autoridades de outros órgãos e países (peça 17, p. 15).

Análise:

5. Em resposta à oitiva prévia, o Senado Federal justificou, em suma, que a fixação de salários no edital acima do estabelecido em convenção coletiva de trabalho deve-se à necessidade de seleção de profissionais melhor qualificados, a fim de atender às necessidades da Casa, que recebe autoridades e realiza diversos eventos nacionais e internacionais. Além disso, os valores estariam em acordo com aqueles praticados pela Câmara dos Deputados, em contratação similar.

6. O órgão também expôs a evolução deste Tribunal no entendimento do assunto, que vem admitindo a fixação, em editais para contratações de profissionais por postos de serviço, de salários compatíveis com as respectivas convenções coletivas de cada profissional e, em decisões mais flexíveis, reconheceu a possibilidade de estabelecimento de valores acima dos mínimos, **desde que se verifique a necessidade de contratação de profissionais com melhor nível de qualificação**.

7. O Senado Federal ainda citou trecho do Voto de recente decisão desta Casa (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara), de mesma Relatoria deste processo (Ministro Bruno Dantas), em que se admitiu a flexibilização do entendimento do TCU quanto à regra de vedação à fixação de piso salarial mínimo para as contratações de serviços.

8. Primeiramente, faz-se necessária a análise acerca da natureza dos postos de trabalho que se pretendem contratar por meio do pregão eletrônico 50/2018, quais sejam: encarregado geral, copeiro, contínuo, cozinheira, arrumadeira, lavadeira/passadeira, ajudante de cozinha, chaveiro, auxiliar de serviços gerais, garçom, apoio administrativo I e apoio administrativo II (peça 8, p. 18).

9. O edital traz a descrição das tarefas a serem executadas pelos respectivos profissionais (peça 2, p. 20-24), bem como a qualificação mínima exigida, que varia de ensino fundamental completo para a maior parte dos postos a ensino médio completo, nos casos das funções de encarregado geral e de apoio administrativo (peça 2, p. 25).

10. Conforme abordado em instrução inicial (peça 8), verifica-se que as atividades a serem desenvolvidas não possuem grau de complexidade ou especificidade tal que justifique a necessidade de maior qualificação dos profissionais a serem contratados, tendo em vista o caráter rotineiro inerente a elas. Em que pese a argumentação do órgão, de que os funcionários terceirizados atuarão em ambiente formal, onde são recepcionadas autoridades e realizados diversos eventos, esse fator em pouco ou quase nada altera o *modus operandi* das tarefas por eles desempenhadas.

11. A título de exemplo, citam-se as contratações de terceirizações de serviços administrativos e de apoio promovidas pela Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores, órgãos com grau de formalidade similar ao do Senado Federal, e que, da mesma forma, realizam eventos e recebem autoridades de outros órgãos e até de outros países.

12. O pregão eletrônico 45/2017 teve como objeto a contratação de empresa para prestação de serviço de recepção e atendimento ao público, para atender aos órgãos da Presidência da República em Brasília/DF (peça 22, p. 2). Os salários estabelecidos no edital para o valor estimado da contratação consideraram como referência aqueles fixados em convenção coletiva (Apêndice III do termo de referência – peça 22, p. 64-74). Apenas para as recepcionistas bilíngues, cujo cargo não consta das convenções coletivas citadas no edital, exigiu-se das

licitantes que considerassem, para fins de formulação da proposta, salário 15% superior, no mínimo, ao valor estabelecido para o cargo de recepcionista comum (peça 22, p. 35).

13. Apesar de o cargo de recepcionista não estar abrangido na contratação pretendida pelo Senado Federal, entende-se que suas atribuições (peça 22, p. 31-32), dentre as quais citam-se o atendimento e a orientação de visitantes, incluindo autoridades, servidores e pessoas com dificuldades de comunicação (atendimento a ser feito em Linguagem Brasileira de Sinais – Libras), não se mostram excepcionais para a sua categoria, nem justificariam a elevação dos salários apenas pelo fato de estarem desempenhando as tarefas no ambiente da Presidência da República. Somente no caso das recepcionistas bilíngues, para as quais é exigido o atendimento de autoridades e visitantes nas línguas inglesa e espanhola, determinou-se o pagamento de salários maiores, **considerando a efetiva necessidade de seleção de profissionais melhor qualificados em relação aos demais da categoria**.

14. Cita-se, também, o pregão eletrônico 21/2016, promovido pelo Ministério das Relações Exteriores para a contratação de mão de obra terceirizada para prestação de serviços de apoio administrativo (recepcionistas e copeiros) nas unidades da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (peça 23). Como critério de aceitabilidade, foi estabelecido que seriam consideradas inexequíveis as propostas que apresentassem um ou mais valores inferiores àqueles fixados em instrumentos de caráter normativo obrigatório, como convenções coletivas de trabalho vigentes (peça 23, p. 8).

15. Já o contrato 206/2016, da Câmara dos Deputados, utilizado pelo Senado Federal como fonte de pesquisa de preços, decorre do pregão eletrônico 125/2016, que visou à contratação de serviços continuados nas áreas de copa, cozinha, limpeza e conservação (peça 24, p. 4). Para levantamento dos custos e formação dos preços estimados no edital, foi considerada a última convenção coletiva firmada para as respectivas categorias, sendo possível, ao licitante, que adotasse instrumento coletivo distinto, desde que indicado em sua proposta (peça 24, p. 22).

16. Contudo, tanto na planilha prevista no edital (peça 24, p. 26-28), quanto na do Segundo Termo Aditivo ao contrato 206/2016 (peça 25, p. 2-3), foram estabelecidas gratificações para várias categorias (garçons, arrumadeira, auxiliar de cozinha, cozinheiro, chefe de cozinha e auxiliar de serviços gerais), as quais, em alguns casos, superam os próprios salários dos profissionais (garçom da residência oficial do presidente), o que elevou sobremaneira os valores contratados.

17. Esse ajuste possibilitou a fixação, no edital, de salários acima daqueles estabelecidos nas convenções coletivas e de outras contratações da Administração Pública, sem aparente motivação, considerando o caráter rotineiro e ausente de complexidade das tarefas a serem desempenhadas pelos funcionários, em afronta à jurisprudência deste Tribunal (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara), motivo pelo qual será proposta **ciência** da irregularidade ao órgão.

18. O Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara, mencionado na argumentação do Senado, tratou de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex-AM) sobre irregularidades na Universidade Federal do Amazonas (Ufam), no âmbito do pregão eletrônico 37/2010, cujo objeto foi a contratação de empresa para prestação de serviços de apoio administrativo. Uma das ocorrências verificadas na inspeção foi o pagamento de salários superiores ao salário-base estipulado em convenção coletiva de trabalho do sindicado dos empregados e das empresas de asseio e conservação do estado do Amazonas, em percentuais entre 73% e 184%.

19. As justificativas apresentadas pelos gestores em sede de audiência resumiram-se à suposta necessidade de manutenção de mão de obra de qualidade superior. No entanto, a Unidade Técnica concluiu que não havia sido demonstrada a superioridade da mão de obra contratada, nem as especificidades da Ufam que justificassem a alegada maior qualificação dos terceirizados contratados para o desempenho de atividades rotineiras da burocracia estatal (atendimento ao público, expedição de documentos, tramitação de papeis, telefonista, entre outras).

20. No Voto, o Relator admitiu certa flexibilização da regra de vedação de fixação de piso salarial mínimo para as contratações de serviços. No entanto, no caso concreto, acompanhou as conclusões da Secex-AM, no sentido de que não houve justificativa para a necessidade de maior qualificação dos funcionários terceirizados:

11. No tocante à ocorrência 1, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a regra é a vedação de fixação de piso salarial mínimo para as contratações de serviços. Entretanto, existem vários precedentes que admitem a flexibilização de tal regra em situações específicas (p.ex., Acórdãos 256/2005, 290/2006, 1.327/2006, 332/2010, 1.584/2010 e 189/2011, todos do Plenário).

12. No presente caso, os gestores alegam que o piso salarial mínimo superior à convenção teria sido fixado com vistas a garantir o desenvolvimento de serviços com a qualidade necessária e que teria levado em conta a contratação anterior. A reitora, Márcia Perales Mendes Silva, inclusive reafirma que "o ato praticado foi INTENCIONAL realizado com CONVICÇÃO da legalidade" e com suposto respaldo em decisões do TCU.

13. Contudo, conforme exposto pela Secex-AM, **deixou-se de demonstrar a superioridade da mão-de-obra contratada, bem como as especificidades da Ufam que justificassem a alegada maior qualificação dos terceirizados contratados para o desempenho de atividades rotineiras: atendimento ao público, expedição de documentos, tramitação de papeis, telefonista, entre outras**. (Grifo nosso)

21. No caso da contratação pretendida pelo Senado Federal, apesar de se tratar de prestação de serviços em local cuja formalidade, necessidade de atendimento a autoridades e realização de eventos seja uma constante, esta Unidade Técnica entende que não se mostra justificável a discrepância de salários em até 252%, em relação à convenção coletiva de trabalho, como é o caso do cargo de **encarregado geral**, conforme análise empreendida em instrução inicial (peça 8, p. 6).

22. Especificamente para o mencionado cargo, o contrato 206/2016 da Câmara dos Deputados estabelece o salário mínimo de R$ 6.230,52 (peça 25, p. 2), o qual se mostra ainda bastante superior ao da convenção coletiva de R$ 2.952,71. Vale destacar que o salário mínimo fixado para essa categoria no pregão 50/2018 excede em aproximadamente 67% o salário adotado pela Câmara dos Deputados.

23. Além disso, postos que executam serviços simples, como os de **copeiro** e **contínuo**, os quais apenas em hipóteses bastante remotas demandariam qualquer qualificação adicional dos profissionais que os executam, representam **70% do total estimado para a contratação**, o que corresponde a **R$ 36.889.982,40 anuais** (peça 2, p. 18). Conforme análise anterior desta Unidade Técnica (peça 8, p. 6), os salários mínimos fixados para esses cargos são 79% maiores que aqueles estabelecidos na convenção coletiva de trabalho.

24. Por fim, o Anexo 3 do edital (peça 2, p. 28-29) define carga horária semanal de trinta horas para as funções de copeiro, contínuo e apoio administrativo nível I (totalizando seis horas diárias), e de quarenta horas para encarregado geral, cozinheira, arrumadeira, lavadeira/passadeira, ajudante de cozinha, chaveiro, auxiliar de serviços gerais, garçom e apoio administrativo II (totalizando oito horas diárias). Já as convenções coletivas de trabalho fixam a jornada em 44 horas semanais, o que eleva a discrepância com os salários fixados em edital.

25. Nesse sentido, considerando a análise promovida nesta instrução e resumida abaixo, esta Unidade Técnica entende que as justificativas apresentadas pelo órgão não foram suficientes para esclarecer o motivo pelo qual se fixaram salários no edital do pregão eletrônico 50/2018 em percentual consideravelmente superior aos mínimos das categorias, em oposição ao entendimento mais recente e flexível desta Casa (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara):

a) não se verifica complexidade nas atividades a serem desempenhadas pelos profissionais que ocuparão os postos de serviço a serem contratados;

b) em contratações similares realizadas por outros órgãos (Presidência da República e Ministério das Relações Exteriores), que igualmente promovem eventos e recebem autoridades diversas, os salários mínimos fixados no edital foram aqueles baseados em convenção coletiva de trabalho;

d) os salários mínimos estabelecidos no pregão eletrônico 50/2018 superam em até 252% aqueles estabelecidos em convenção coletiva, a exemplo do cargo de encarregado geral, cujo salário previsto é de R$ 10.415,52, e que ainda se mostra aproximadamente 67% mais elevado que o fixado no contrato 206/2016, da Câmara dos Deputados, de R$ 6.230,52, utilizado pelo órgão como parâmetro de preços;

c) os postos de copeiro e de contínuo, os quais, apenas em hipóteses muito remotas, exigiriam qualificação adicional dos profissionais, representam 70% do total da contratação, sendo que os salários estabelecidos para esses cargos superam os da convenção coletiva em 79%; e

d) a carga horária semanal definida para os profissionais a serem contratados varia entre trinta e quarenta horas semanais, e a estabelecida na convenção coletiva de trabalho é de 44 horas semanais, o que eleva a discrepância com os salários fixados no edital.

26. No entanto, em que pesem estarem configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica, essenciais para a adoção de medida cautelar, verifica-se a presença do perigo da demora reverso, tendo em vista impedimento imposto pelo Acórdão-TCU 1.805/2017-Plenário para a prorrogação do contrato atualmente vigente (68/2015), bem como o caráter essencial dos serviços a serem contratados.

27. Portanto, considerando a significativa discrepância, sem motivação, entre os salários fixados no edital do pregão eletrônico 50/2018 e aqueles estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho e em outras contratações da Administração Pública, será proposta a seguinte **determinação ao Senado Federal: que se**

abstenha de prorrogar o contrato decorrente do certame e adote, no curso de sua vigência, as providências necessárias à realização de novo certame licitatório, a exemplo da realização de pesquisas de mercado (em outras contratações públicas) e em convenções coletivas de trabalho, a fim de definir os salários-base das categorias de profissionais a serem contratados em nova licitação, de modo a expurgar do futuro certame a possibilidade de ocorrência das irregularidades observadas no pregão eletrônico 50/2018, promovendo, assim, a compatibilidade com as atividades a serem desempenhadas e a qualificação exigida.

Item "b" do Ofício:

Manifestação do órgão/entidade:

a) a residência oficial do Presidente do Senado Federal é o local onde ele, muitas vezes exerce sua atividade principal, com compromissos relevantes em horários diversos, inclusive aos finais de semana (peça 17, p. 16);

b) seria impensável que tais atividades não fossem realizadas em razão de falhas na prestação de serviços administrativos ou da ausência de quantitativo ideal de funcionários nos horários e dias em que houvesse necessidade (peça 17, p. 16);

c) a fixação das escalas de trabalho obedece aos padrões estabelecidos pelos órgãos técnicos do Senado Federal (peça 17, p. 16); e

d) as redundâncias e o número de pessoas a serem contratadas são essenciais para a garantia do andamento das atividades parlamentares (peça 17, p. 17).

Análise:

28. As informações trazidas pelo órgão esclarecem as peculiaridades das atividades desenvolvidas na residência oficial, que é equiparada a uma extensão do ambiente de trabalho do Presidente do Senado Federal.

29. Portanto, conforme ponderou o órgão em sua resposta, ainda que desempenhe tarefas de caráter doméstico, faz-se necessário que o corpo de funcionários esteja disponível para atendimento às necessidades das autoridades, em eventuais reuniões e trabalhos que possam ocorrer na residência, inclusive em horários e dias fora do expediente convencional (fins de semana e feriados), o que justifica o revezamento entre os profissionais durante a jornada diária.

30. Nesse sentido, esta Unidade Técnica entende esclarecido o questionamento.

31. Feitas essas considerações, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar pleiteado, pois, apesar de presentes os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica, essenciais para sua concessão, restou caracterizado o perigo da demora reverso.

32. Além disso, diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.

33. Será proposta, portanto, **determinação e ciência**, na forma descrita nesta instrução.

E. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

34. O encaminhamento proposto considerou a impossibilidade de prorrogação do contrato atualmente vigente para a prestação dos serviços a serem contratados por meio do pregão eletrônico 50/2018 e a característica de essencialidade dos mesmos para o órgão. Portanto, esta Unidade Técnica concluiu pela inviabilidade de se determinar a anulação do certame, em que pesem as irregularidades verificadas quanto à discrepância entre os salários mínimos estipulados no edital para os profissionais terceirizados e aqueles verificados em outras contratações públicas e nas convenções coletivas de trabalho.

35. Já a proposta de determinação para a não prorrogação do contrato decorrente do certame e para a realização de pesquisas de mercado e em convenções coletivas para as próximas licitações a serem realizadas com o mesmo objeto, apesar de impactar as remunerações dos profissionais terceirizados, visa conferir maior economicidade às novas contratações, observados os limites estipulados nos instrumentos de caráter normativo obrigatório, como convenções coletivas de trabalho vigentes.

(...)

H. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Em virtude do exposto, propõe-se:

36.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

35.2. no mérito, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

35.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a existência do perigo da demora reverso;

35.4. **determinar** ao Senado Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que, considerando a significativa discrepância, sem motivação, entre os salários fixados no edital do **pregão eletrônico 50/2018** e aqueles estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho e em outras contratações da Administração Pública, em oposição ao entendimento desta Casa (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara):

a) **se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do certame** e adote, no curso de sua vigência, as providências necessárias à realização de novo certame licitatório, a exemplo da realização de pesquisas de mercado (em outras contratações públicas) e em convenções coletivas de trabalho, a fim de definir os salários-base das categorias de profissionais a serem contratados em nova licitação, de modo a expurgar do futuro certame a possibilidade de ocorrência das irregularidades observadas no pregão eletrônico 50/2018, promovendo, assim, a compatibilidade com as atividades a serem desempenhadas e a qualificação exigida; e

b) informe ao TCU, no prazo de **sessenta dias**, as providências adotadas;

35.5. dar **ciência** à Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no **contrato 206/2016**, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) estabelecimento de gratificações para várias categorias (garçons, arrumadeira, auxiliar de cozinha, cozinheiro, chefe de cozinha e auxiliar de serviços gerais), as quais, em alguns casos, superam os próprios salários-base dos profissionais (garçom da residência oficial do presidente), o que elevou sobremaneira os valores contratados, e possibilitou a fixação, no edital, de salários acima daqueles estabelecidos nas convenções coletivas e de outras contratações da Administração Pública, sem aparente motivação, considerando o caráter rotineiro e ausente de complexidade das tarefas a serem desempenhadas pelos funcionários, em afronta à jurisprudência deste Tribunal (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara).

35.6. **informar** ao Senado Federal e ao representante que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

35.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação supra."

7. A proposta recebeu a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 28 e 29).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela El Dorado Serviços Profissionais Eireli – EPP, com pedido de medida cautelar *inaudita altera parte*, na qual se sustenta a ocorrência de irregularidades no Pregão Eletrônico 50/2018, realizado pelo Senado Federal para a contratação de empresa de prestação de serviços de apoio administrativo nas dependências do complexo arquitetônico e nas residências oficiais do órgão.

3. O valor da contratação foi estimado em R$ 52.103.307,36. A sessão de lances do pregão ocorreu em 5/6/2018 e o objeto foi adjudicado à empresa Intelit Service Ltda. (24.054.324/0001-70) em 26/6/2018, que ofertou o lance de R$ 48.069.749,28.

4. Na peça exordial, a representante alega irregularidades no edital consistentes em:

3.1. estabelecimento de preços mínimos para os salários para as categorias com valores superiores aos fixados nas convenções coletivas de trabalho (CCT) e ao preço de mercado;

3.2. estabelecimento de jornada de trabalho com 30 horas semanais em vez das 44 horas semanais previstas na CCT;

3.3. indicação de empresas fornecedoras de vale alimentação na minuta contratual.

5. Instruído o feito (peça 8), a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) afastou, de imediato, a irregularidade descrita no item 3.3 acima, por constatar que o edital apenas exemplificava as empresas fornecedoras de vale alimentação, dando liberdade para a contratada escolher a que lhe aprouvesse.

6. Em relação às outras duas ilicitudes, a Selog propôs a oitiva prévia do Senado Federal e a realização de diligência no órgão para obter mais informações.

7. Promovidas as medidas sugeridas, o feito foi novamente examinado pela unidade (peça 26), a qual concluiu que, de fato, não havia justificativa plausível para a fixação de salários em percentual consideravelmente superior aos mínimos estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho para as categorias. Todavia, entendeu que a cautelar não poderia ser concedida, pois estava configurado o perigo da demora reverso, uma vez que os serviços eram imprescindíveis, o contrato de prestação de serviço vigente no Senado estava prestes a se encerrar e este Tribunal havia determinado ao órgão, em fiscalização anterior, que se abstivesse de prorrogá-lo (Acórdão 1.805/2017-Plenário).

8. A unidade, então, propôs, em síntese: i) conhecer da representação, ii) indeferir o pedido de medida cautelar, e iii) julgar parcialmente procedente a representação, para determinar ao Senado Federal que se abstivesse de prorrogar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 50/2018 e adotasse as providências necessárias à realização de um novo certame, expurgando as irregularidades descritas nos autos.

II

9. Corroboro a proposta da unidade especializada, adotando os seus fundamentos como minhas razões de decidir, sem óbice de tecer alguns comentários.

10. Preliminarmente, anoto que o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 50/2018 foi assinado em 29/6/2018, com vigência prevista até 28/6/2019, o que significa dizer que a concessão de uma medida cautelar, nesse momento, para suspender o contrato atual, deixaria o Senado Federal sem os serviços imprescindíveis. Ademais, embora o edital fixasse patamares superiores à convenção correspondente, verifico que a disputa da fase de lances do pregão permitiu certo desconto em relação ao valor estimado incialmente.

11. No mérito, entendo que o Senado Federal não conseguiu justificar suficientemente a fixação de salários no edital em patamares superiores aos pisos das categorias.

12. Destaco que os postos de trabalho a serem preenchidos por meio da contratação em relevo eram os de encarregado geral, copeiro, contínuo, cozinheira, arrumadeira, lavadeira/passadeira, ajudante de cozinha, chaveiro, auxiliar de serviços gerais, garçom, apoio administrativo I e apoio administrativo II, e que o edital exigia, para a maioria dessas categorias, apenas o ensino fundamental completo, com exceção do encarregado geral e dos apoios administrativo I e II, para os quais se requer o ensino médio.

13. Não houve motivação, no procedimento licitatório ou neste processo, com base na complexidade das tarefas exigidas, para a fixação de salários acima dos valores mínimos previstos em convenção coletiva.

14. O argumento do Senado Federal de que haveria necessidade de que os serviços fossem executados por profissionais melhor qualificados, dada a localização na qual são prestados – Senado Federal –, palco de diversos eventos nacionais e internacionais e que recebe diariamente autoridades de outros órgãos e países, não justifica a estipulação de salários mínimos com essadiscrepância.

15. Seria necessário demonstrar, com base em pesquisa de mercado de serviços com tarefas exercidas em condições similares, que a complexidade das tarefas envolvidas requer um pagamento superior ao mínimo.

16. Não basta a alegação geral de que é necessária mão de obra mais qualificada. É preciso consignar, com clareza, as atividades que seriam, efetivamente, mais complexas do que aquelas comumente oferecidas pelo mercado, a fim de justificar a elevação dos salários paradigma para a contratação.

17. Uma vez caracterizada a complexidade dos serviços demandados, o órgão também precisa fundamentar os reflexos financeiros dessa complexidade nos salários a serem pagos. Para tanto, é necessário realizar pesquisa de mercado levando-se em consideração condições semelhantes de contratação.

18. No caso em foco, quando se observam os salários praticados por contratos semelhantes no mercado, corrobora-se a inadequação dos valores mínimos fixados no edital do Pregão Eletrônico 50/2018. Como bem menciona a unidade instrutora, há diversos órgãos públicos com grau de

formalidade similar ao do Senado Federal que realizam eventos e recebem autoridades nacionais e internacionais, cujos contratos de terceirização são feitos com pagamento de salários fixados nos valores previstos na convenção coletiva. A título de exemplo, citam-se as contratações da Presidência da República decorrente do Pregão Eletrônico 45/2017 (peça 22) e do Ministério das Relações Exteriores decorrente do Pregão Eletrônico 21/2016.

19. No primeiro caso, o certame teve como objeto a contratação de empresa para prestação de serviço de recepção e atendimento ao público, para atender aos órgãos da Presidência da República em Brasília/DF. Os salários estabelecidos no edital para o valor estimado da contratação consideraram como referência aqueles fixados em convenção coletiva. Apenas para as recepcionistas bilíngues, cujo cargo não consta das convenções coletivas citadas no edital, exigiu-se das licitantes que considerassem, para fins de formulação da proposta, salário 15% superior, no mínimo, ao valor estabelecido para o cargo de recepcionista comum.

20. No caso do Ministério das Relações Exteriores, o pregão teve por objeto a contratação de mão de obra terceirizada para prestação de serviços de apoio administrativo (recepcionistas e copeiros) nas unidades da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Como critério de aceitabilidade, foi estabelecido que seriam consideradas inexequíveis as propostas que apresentassem um ou mais valores inferiores àqueles fixados em instrumentos de caráter normativo obrigatório, como convenções coletivas de trabalho vigentes.

21. Assim, embora seja possível flexibilizar, em algumas situações, a regra de vedação à fixação de piso salarial mínimo para as contratações de serviços, não basta para esse propósito a simples alegação de que as tarefas a serem desenvolvidas são mais complexas. É necessário que o gestor comprove que, para o tipo de tarefa exigida, o mercado paga preços acima do mínimo estabelecido em convenções coletivas de trabalho. Em outras palavras, é preciso que o gestor comprove que os patamares fixados no edital estão compatíveis com os preços pagos pelo mercado em situações de complexidade semelhante, à luz do art. 3º da Lei 8.666/1993.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2758/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.172/2018-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: El Dorado Servicos Profissionais Eireli (CNPJ 29.324.194/0001-62).
4. Órgão: Senado Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: Izabelle Marques Ferreira Polido (55.212/OAB-SP) e outros, representando El Dorado Servicos Profissionais Eireli.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar *inaudita altera parte*, na qual se sustenta a ocorrência de irregularidades no Pregão Eletrônico 50/2018, realizado pelo Senado Federal para a contratação de empresa de prestação de serviços de apoio administrativo nas dependências do complexo arquitetônico e nas residências oficiais do órgão.

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

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, conhecer e considerar parcialmente procedente a representação;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;

9.3. determinar ao Senado Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que, considerando a significativa discrepância, sem motivação, entre os salários fixados no edital do Pregão Eletrônico 50/2018 e aqueles estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho e em outras contratações da Administração Pública, sem comprovação da observância ao art. 3º da Lei 8.666/1993:

9.3.1. se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do certame e adote, no curso de sua vigência, as providências necessárias à realização de novo certame licitatório, a exemplo da realização de pesquisas de mercado (em outras contratações públicas) e em convenções coletivas de trabalho, a fim de definir os salários-base das categorias de profissionais a serem contratados em nova licitação, de modo a expurgar do futuro certame a possibilidade de ocorrência das irregularidades observadas no Pregão Eletrônico 50/2018, promovendo, assim, a compatibilidade com as atividades a serem desempenhadas e a qualificação exigida; e

9.3.2. informe ao TCU, no prazo de sessenta dias a contar da notificação deste acórdão, as providências adotadas;

9.4. dar ciência à Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, da seguinte falha, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.4.1. falta de comprovação da observância ao art. 3º da Lei 8.666/1993 no certame que deu origem ao Contrato 206/2016, tendo em vista a fixação, no edital, de salários acima daqueles estabelecidos nas convenções coletivas e de outras contratações da Administração Pública, sem aparente motivação, considerando o caráter rotineiro e ausente de complexidade das tarefas a serem desempenhadas pelos funcionários;

9.5. dar ciência ao Senado Federal e ao representante desta deliberação;

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação supra.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2758-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I - CLASSE IV - Plenário
TC 017.410/2016-9
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Diretoria Regional da EBCT em Minas Gerais - DR/MG
Responsável: Ronaldo Evangelista Nascimento (769.755.256-68)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. DESFALQUE DE RECURSOS E OPERAÇÕES FRAUDULENTAS. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 33), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 34-35) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 36):

"**1. INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) em desfavor de Ronaldo Evangelista Nascimento (769.755.256-68), ex-chefe da Agência dos Correios de Varzelândia/MG (ACV/MG), em razão de diferença a menor no Caixa de Retaguarda, por não contabilização de serviços prestados pela EBCT e tributos federais e estaduais cobrados, fraudes de empréstimos e movimentações financeiras irregulares em contas correntes alheias no banco postal.

2. HISTÓRICO

2.1. Em 1º/4/2011, tendo em vista os resultados da ACV/MG, estava prevista mudança de sua chefia. No período matutino, o ex-chefe da Agência solicitou a alteração do dia da mudança para 8/4/2011 ao seu superior imediato Coordenador de Vendas. O pedido foi negado, então, o indigitado avisou que existiam irregularidades financeiras na ACV/MG. Com o aviso, o Coordenador solicitou apuração das irregularidades (peça 1, p. 59 e 239).

2.2. Em 7/4/2011, o Coordenador de Atendimento informou à Gerência Regional do Norte de Minas que foram encontradas as seguintes irregularidades: diferença a menor no Caixa de Retaguarda, não contabilização de serviços prestados pela EBCT. Foi informado, também, que Ronaldo Evangelista Nascimento assumiu, por escrito, o prejuízo apurado de R$ 32.123.73 e informou que fraudou empréstimos e realizou movimentações financeiras irregulares em contas correntes alheias no banco postal (peça 1, p. 57).

2.3. Em 9/5/2011, após recebimento da NI/GAB/DR/MG-580912011 que relatou a existência das irregularidades supra, foi determinada a instauração de sindicância para apurar o caso (peça 1, p. 243-247).

2.4. Em 7/7/2011, Ronaldo Evangelista Nascimento compareceu voluntariamente na sede da Gerência Regional Norte de Minas da EBCT, onde prestou Termo de Entrevista em que assumiu a responsabilidade pelas irregularidades verificadas na ACV/MG e prestou mais esclarecimentos (peça 3, p. 71).

2.5. Em 1º/8/2011, Ronaldo Evangelista Nascimento prestou Termo de Declarações onde detalhou as ocorrências que lhe foram imputadas (peça 3, p. 73-85).

2.6. Em 7/7/2011, Ronaldo Evangelista Nascimento apresentou sua Solicitação de Informação e Defesa no processo de sindicância (peça 3, p. 89-91).

2.7. No Relatório Preliminar GPA 20.00078.11, de 12/8/2011, foram relatadas as seguintes irregularidades: diferença a menor no Caixa de Retaguarda que durou três exercícios, para cobrir os descontos de empréstimos irregulares que Ronaldo Evangelista Nascimento realizou nas contas correntes de clientes beneficiários do INSS; prejuízos devido à Serviços de Remessa Expressa (Sedex) a cobrar e Notas de Tributação Simplificada (NTS) não contabilizadas; realização de movimentações financeiras espúrias em contas corrente de diversos clientes do Banco Postal; e não contabilização de etiquetas geradoras de receitas. Por fim, os fatos foram imputados ao indigitado e foi proposta a sua responsabilização para apresentar respostas sobre as irregularidades trazidas a lume (peça 1, p. 59-127).

2.8. Em 16/8/2011, Ronaldo Evangelista Nascimento foi convocado a esclarecer as irregularidades constantes no Relatório Preliminar GPA 20.00078.11 (peça 1, p. 221-223).

2.9. Em 27/8/2011, Ronaldo Evangelista Nascimento apresentou seus esclarecimentos ao Termo de Citação GPA 20.00078.11 (peça 3, p. 95-99).

2.10. Após os esclarecimentos apresentados por Ronaldo Evangelista Nascimento, o Relatório Final GPA 20.00078.11, de 27/9/2011, consignou a existência de prejuízo aos cofres da EBCT causados pelas ações irregulares de Ronaldo Evangelista Nascimento (peça 1, p. 129-217).

2.11. Em 27/10/2011, Ronaldo Evangelista Nascimento foi notificado para, em 48 horas, recolher o débito apurado no Relatório Final GPA 20.00078.11 e, na mesma data, o responsável foi informado da rescisão

de seu contrato de trabalho com a EBCT por justa causa (peça 1, p. 225-227).

2.12. Em 4/11/2011, houve impedimento rescisório do Contrato de Trabalho por não apresentação dos extratos para fins rescisórios e livro de empregados ou ficha do empregado, descontos financeiros superiores ao salário base do empregado, Decreto-Lei 5.452/1943, art. 477, § 5º (peça 3, p. 145-147).

2.13. Em 8/11/2011, foi emitida a Nota Jurídica/GMAJ-2/MG-2743/2011 que propôs a responsabilização pecuniária de Ronaldo Evangelista Nascimento e sua dispensa por justa causa conforme Decreto-Lei 5.452/1943, art. 482, alíneas 'a', 'b' e 'e', e representação perante o Ministério Público Federal (peça 3, p. 103-129).

2.14. Em 6/9/2012, o Contratante do Banco Postal (Bradesco) foi ressarcido no valor de R$ 78.549,56 (peça 3, p. 49-50).

2.15. Em 12/11/2013, Ronaldo Evangelista Nascimento foi representado ao Ministério da União pela EBCT (peça 3, p. 151-171), sendo aberto o processo 4874-97.2014.4.01.3807.

2.16. Em 25/11/2013, a EBCT instaurou o processo trabalhista 00979-10.2014.503.0083 (ação ordinária de cobrança), em desfavor de seu ex-empregado Sr. Ronaldo Evangelista Nascimento (peça 3, p. 175-205). O responsável foi condenado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT-3ª) em 18/5/2015, sendo a decisão mantida após o julgamento do recurso ordinário (TRT-3ª), em 22/5/2015, e do agravo de instrumento (Tribunal Superior do Trabalho), em 17/12/2015 (peça 4).

2.17. Esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento do dano causado aos cofres da entidade, o órgão instaurador elaborou o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 209), com indicação circunstanciada das providências adotadas (peça 3, p. 213-217). Em 17/9/2015, o processo de tomada de contas especial foi encaminhado à SFC/CGU/PR (peça 3, p. 221).

2.18. Em 16/11/2011, por meio do Ofício 597/2015, os autos foram encaminhados à Controladoria-Geral da União (peça 3, p. 222).

2.19. A Controladoria-Geral da União, em 17/2/2016, pronunciou-se pela irregularidade das contas de Ronaldo Evangelista Nascimento, no Relatório e Certificado de Auditoria 221/2016 (peça 3, p. 224-230). Sendo que, no Pronunciamento Ministerial de 23/5/2016 (peça 3, p. 234), Ministro de Estado menciona ter tido conhecimento das conclusões do Órgão de Controle Interno e determina encaminhar o processo a esta Corte de Contas.

2.20. Em instrução de peça 5, de 1º/7/2016, foi proposta a citação de Ronaldo Evangelista Nascimento por diferença a menor no Caixa de Retaguarda, não contabilização de diversos documentos financeiros de serviços prestados pela EBCT, não contabilização de etiquetas geradoras de receita, não contabilização da entrega do SC405391701BR, igualmente, a realização de fraudes de empréstimos e movimentações financeiras irregulares em contas correntes alheias no banco postal que propiciaram a ocorrência do desfalque dos recursos da ACV/MG, o que foi acompanhado pelos titulares da Unidade Técnica (UT) em 7/7/2016 (peça 6).

2.21. O MPU/TCU acompanhou as propostas alvitradas conforme parecer de peça 19.

2.22. Contudo, o Ministro-Relator em despacho de peça 21, determinou o retorno dos autos, uma vez que não foram esgotados todos os meios para se efetuar a citação do responsável.

3. ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

3.1. Nos termos do Acórdão TCU-Plenário 1.441/2016, subitens 9.1.1.-9.1.2., a prescrição da pretensão punitiva nesta Corte de Contas ocorre em 10 anos (Lei 10.406/2002, art. 205), tendo como fato gerador a ocorrência da irregularidade (Lei 10.406/2002, art. 189). Ainda, a Lei 13.105/2015, arts. 332, § 1º, c/c 487, inc. II, e Acórdão TCU-Plenário 1.441/2016, subitens 9.1.6., permitem o reconhecimento de ofício da prescrição. Deve-se notar que Memorando-Circular 24/2016-Segecex, subitem 3, determina o controle do prazo prescricional ocorrerá pela data de ocorrência mais antiga, beneficiando os responsáveis em detrimento do princípio da supremacia do interesse público. Da mesma forma, para não prejudicar a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, a interrupção de uma das irregularidades deverá interromper a das demais, se não houver sido consumado o prazo prescricional correspondente.

3.2. Sobre a data para o início da contagem do prazo prescricional, achou-se nos autos que a data mais antiga que ocorreu uma irregularidade foi 6/3/2009 (peça 2, p. 242-264). Prosseguindo, a data do ato que interrompe a prescrição (Acórdão TCU-Plenário 1.441/2016, subitens 9.1.3) deu-se em 1º/7/2016 (peça 5, p. 11) antes da data final da contagem do prazo prescricional (Acórdão TCU-Plenário 1.441/2016, subitens 9.1.4).

4. EXAME TÉCNICO

4.1. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 21), foi promovida nova citação de Ronaldo Evangelista Nascimento, mediante o Edital 104/2016-TCU/Secex-MG, de 24 de novembro de 2017

(peça 14), publicado no DOU de 27 de novembro de 2017 (peça, 32).

4.2. Ronaldo Evangelista Nascimento, citado por via editalícia, não atendeu a citação/audiência e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação/audiência por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, foram envidados esforços para localizar outros endereços do responsável, todavia os esforços não lograram êxito (peças 22-29). Inclusive, durante a produção da presente instrução procurou-se novos domicílios do citado: no Sistema CPF continua a perdurar o endereço do município de Varzelândia, ainda, em pesquisa na rede mundial de computadores somente foram encontrados os endereços nos municípios de Acaiaca e Janaúba.

4.3. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

4.4. Ronaldo Evangelista Nascimento durante três exercícios realizou empréstimos, sem autorização, em conta corrente de clientes do banco postal. O responsável posteriormente realizava depósitos nas referidas contas corrente para cobrir os empréstimos, o que iniciou a diferença a menor no Caixa de Retaguarda. O débito aumentava, uma vez que sempre era necessário recompor as contas correntes lesadas e, no momento da intervenção da EBCT, atingiu a monta de R$ 32.123,33 no caixa de retaguarda (peça 1, p. 259-275). Deve ficar registrado que no Relatório de TCE (peça 1, p. 41-43) tem-se o valor de R$ 32.123,43 e na documentação contábil/financeira (peça 1, p. 259-275) consta-se os dois valores. Desta feita, optou-se pelo valor mais baixo pela pouca diferença entre eles e por ser mais benéfico ao indigitado.

4.5. Ronaldo Evangelista Nascimento deixou de contabilizar diversos documentos financeiros. A equipe de auditoria da EBCT procedeu à regularização dos lançamentos que alcançou o montante de R$ 2.034,60, que foi lançado na Conta 3131-Débito de Empregado-Saída-Inspeção na data de 8/6/2011 e lançados no balancete da Unidade (peça 1, p. 277-291).

Descrição	N° do Objeto	Valor (R$)
Guia Nacional de Recolhimento de Tributos Estaduais (GNRE)	Código Barra	131,19
Nota Tributação Simples (NTS)	60-000.736/10	224,12
GNRE	Código Barra	60,76
NTS	10-01.161/10	103,81
Acerto RP-Entrega	Comprovante	50,17
Remessa Postal-Entrega (RP-Entrega)	RP505916849BR	55,20
RP-Entrega	RP505916821BR	55,20
Serviços de Remessa Expressa (Sedex) a Cobrar	SC383097229BR	15,00
Sedex a Cobrar	SC330033249BR	46,77
Sedex a Cobrar	SC349438651BR	178,99
Sedcx a Cobrar	SC368299983BR	103,00
Sedex a Cobrar	SC330033252BR	57,67
Sedex a Cobrar	SC316245429BR	82,00
Sedex a Cobrar	SC368300695BR	102,50
Sedex a Cobrar	SC368300	103,

Descrição	N° do Objeto	Valor (R$)
	338BR	00
Sedex a Cobrar	SC328142815BR	16,50
Sedex a Cobrar	SC368300681BR	102,50
Sedex a Cobrar	SC301050749BR	32,00
Sedex a Cobrar	SC368301214BR	103,50
Sedex a Cobrar	SC368101615BR	13,00
Sedex a Cobrar	SC368301205BR	103,50
Sedex a Cobrar	SC092567713BR	58,80
Sedex a Cobrar	SC368302254BR	105,00
Sedex a Cobrar	SC376063159BR	25,51
Sedex a Cobrar	SC368302245BR	105,00
TOTAL		2.034,60

4.6. Ronaldo Evangelista Nascimento deixou de contabilizar etiquetas geradoras. Após pesquisa no Sistema de Rastreamento de Objetos (SRO), a equipe de auditoria da EBCT verificou que as etiquetas haviam sido utilizadas e a contabilização gerou débito no valor de R$ 157,45; cujo valor foi registrado na Conta 3131-Débito de Empregados-Saída-Inspeção (peça 3, p. 59-67).

4.7. Ronaldo Evangelista Nascimento deixou de contabilizar a entrega do SC405391701BR em 31/01/2011, a equipe de auditoria da EBCT contabilizou o objeto em 29/07/2011 e registrou o débito na Conta 3131-Débito Empregados-Saída-Inspeção, gerando o débito no valor de R$ 335,77 (peça 3, p. 51-58).

4.8. Ronaldo Evangelista Nascimento realizou movimentações financeiras irregulares em contas correntes alheias, que geraram prejuízo aos titulares a seguir resumidas:

Titular	Conta corrente	Prejuízo (R$)	Localização
Agenor Rodrigues Cordeiro	590.494-3	357,24	peça 1, p. 293-301
Ana Borges de Oliveira	590.490-0	1.095,67	peça 1, p. 301-315
Antônio Rodrigues Chaves	591.547-3	1.662,40	peça 1, p. 317-325
Aristides Lopes dos Reis	590.480-3	1.122,86	peça 1, p. 327-337
Dércio Alves Machado	591.632-1	940,37	peça 1, p. 339-351
Elifas Gonçalves de Alkmin	591.580-5	1.756,54	peça 1, p. 353-363
Felicidade de Almeida Coutinho	590.442-0	1.337,13	peça 1, p. 365-375
Gentileza Alves Pinto	591.581-3	1.430,86	peça 1, p. 377-387
Geovane Corrêa dos Santos	591.586	740,94	peça 1,

Titular	Conta corrente	Prejuízo (R$)	Localização
	-4		p. 389-401
Geralda Alves Coutinho	590.962-7	2.892,24	peça 2, p. 4-24
Geralda Moreira Rodrigues	590.538-9	473,44	peça 2, p. 26-34
Geraldo Francisco Borges	591.585-6	740,89	peça 2, p. 36-48
Geraldo Marques Lobato	591.530-9	2.552,31	peça 2, p. 50-58
Gildeth Dionísio Ferreira	591.519-8	1.571,64	peça 2, p. 60-70
João José Santa Rosa	591.610-0	1.119,00	peça 2, p. 72-80
Joaquina Rodrigues Labato	591.560-0	2,590,93	peça 2, p. 82-90
José Maria Fagundes	591.577-5	622,26	peça 2, p. 92-104
José Maria Pereira da Silva	591.663-1	1.964,13	peça 2, p. 106-118
Josefina das Dores Tóquias	591.588-0	1.198,49	peça 2, p. 120-130
Liocadio Rodrigues Oliveira	590.424-2	428,49	peça 2, p. 132-144
Lúcio da Costa Campos	591.583-0	2.204,36	peça 2, p. 146-154
Manoel dos Santos Alves Almeida	590.440-4	414,73	peça 2, p. 156-166
Maria Augusta dos Santos Pinto	590.394-7	574,41	peça 2, p. 168-178
Maria do Carmo Marques Antunes	590.432-3	892,42	peça 2, p. 180-196
Milton Rodrigues dos Santos	591.664-0	1.363,43	peça 2, p. 198-208
Nelzita Alves de Queiroz	591.571-6	988,23	peça 2, p. 210-220
Osvaldo Gonçalves de Araújo	591.497-3	2.465,78	peça 2, p. 222-228
Osvaldo Gonçalves de Sena	591.658-5	1.223,61	peça 2, p. 230-240
Raul Pereira dos Santos	590.554-0	2.851,41	peça 2, p. 242-264
Rodário Rodrigues Ferreira	591.554-6	1.129,58	peça 2, p. 266-276
Teodomiro Antunes de Souza	590.373-4	1.490,33	peça 2, p. 278-288
Teodoro Pereira da Silva	591.510-4	2.549,95	peça 2, p. 290-304
Valeriano Alves Santa Rosa	591.584-8	382,34	peça 2, p. 306-316
João Batista da Silva	590.473-0	3.898,30	peça 2, p. 318-334

Titular	Conta corrente	Prejuízo (R$)	Localização
Geraldo Fernandes de Souza	590.609-1	580,00	peça 2, p. 336-354

4.9. A regularização das contas relacionadas acima gerou pendência no Bradesco no valor de R$ 52.033,20 (peça 3, p. 49-50). Durante os trabalhos foram descobertas novas movimentações financeiras irregulares em contas correntes alheias, que geraram prejuízo aos titulares a seguir resumidas:

Titular	Conta corrente	Prejuízo (R$)	Localização
Amadeu de Freitas Siqueira	590.649-0	970,48	peça 2, p. 356-360
Amaro Rodrigues Ferreira	590.458-7	807,82	peça 2, p. 362-370
Ieredir Gonçalves de Souza Coutinho	590.750-0	947,48	peça 2, p. 372-378
Isolda de Abreu Cardoso	591.361-6	1.003,29	peça 2, p. 380-388
José Luiz Borges dos Reis	591.252-0	1.459,64	peça 2, p. 390-396
Jovelino Corrêa de Brito	590.079-4	1.626,42	peça 2, p. 398; peça 3, p. 5-9
Júlio de Freitas Siqueira	590.030-1	2.349,64	peça 3, p. 11-19
Laurentina Pereira da Silva	591.441-8	14.000,00	peça 3, p. 21-27
Leonardo Lopes dos Reis	590.776-4	27,61	peça 3, p. 29-35
Nelsina Borges de Siqueira	590.377-7	443,71	peça 3, p. 37-43
Veldo de Freitas Lima	590.981-3	880,27	peça 3, p. 45-47

4.10. A regularização das contas relacionadas supra, gerou pendência no Bradesco no valor de R$ 24.516,36 (peça 3, p. 49-50). Sobre os valores deste parágrafo e do anterior, tem-se que a data de lançamento deveria ser 6/9/2012 (peça 3, p. 49-50) e não 9/6/2012, o que ocorreu por erro de digitação. Agora, devido à pouca distância temporal, que acarretará em uma pequena diferença no débito, e maior benefício do responsável optou-se por não repetir a citação.

4.11. Finalizando Ronaldo Evangelista Nascimento, valendo-se de sua condição de gerente da agência, realizou empréstimos em contas corrente alheias sem o conhecimento e consentimento dos titulares e saques. A cada mês durante os pagamentos de benefícios INSS, o ex-empregado tirava o saldo nas contas correntes para saber quanto faltava no saldo para que o cliente recebesse o valor total do benefício. Calculadas as diferenças eram feitos depósitos nas contas corrente com o numerário do caixa da ACV/MG, o que gerou diferença a menor no Caixa de Retaguarda, algo semelhante ao esquema em pirâmide. O responsável assumiu a autoria dos ilícitos, e afirmou que ocorreram porque o mesmo não tinha controle dos seus gastos pessoais e por falta de auditoria na Unidade.

4.12. Desta forma, Ronaldo Evangelista Nascimento pelo narrado acima deverá ser considerado revel, ter suas contas julgadas irregulares com o pagamento do débito apurado, multado, ter as irregularidades que cometeu consideradas graves e inabilitado para a exercício de cargo em comissão e função de confiança. Salienta-se que serão consideradas as datas dos débitos a respectiva regularização dos prejuízos realizada pela EBCT na ACV/MG e no banco Bradesco, uma vez que cada tipo de deflúvio (tributário, bancário, serviços da EBCT) possui forma de atualização diversa.

4.13. Uma última ponderação com respeito aos valores e datas do débito apurado deve ficar registrada, o valor de R$ 0,30 (4/4/2011) existe no Relatório de TCE (peça 1, p. 41-43). Contudo, não se encontrou nos autos a documentação contábil/financeira que suporte o lançamento. Então, não foi incluído na citação de Ronaldo Evangelista Nascimento.

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante da revelia de Ronaldo Evangelista Nascimento e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas de Ronaldo Evangelista Nascimento (769.755.256-68), ex-chefe da Agência dos Correios de Varzelândia/MG, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
32.123,33	**5/4/2011**
2.034,60	**9/6/2011**
157,45	**16/6/2011**
335,77	**29/7/2011**
52.033,20	**9/6/2012**
24.516,36	**9/6/2012**

Valor atualizado até 26/3/2018: R$ 182.500,11

b) aplicar a Ronaldo Evangelista Nascimento (769.755.256-68) a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267, do Regimento Interno, 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 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;

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

d) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento das dívidas, em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, e 59, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

e) considerar grave a infração cometida por Ronaldo Evangelista Nascimento (769.755.256-68) e inabilita-lo, por cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Minas Gerais, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) em desfavor de Ronaldo Evangelista Nascimento, ex-gerente da Agência dos Correios de Varzelândia/MG (ACV/MG), em razão de diferença a menor no Caixa de Retaguarda, por

não contabilização de serviços prestados pela EBCT e tributos federais e estaduais cobrados, fraudes de empréstimos e movimentações financeiras irregulares em contas correntes alheias no banco postal.

2. Os fatos foram descobertos em razão da mudança de chefia da agência dos correios. Na data da transferência de titularidade, o responsável pediu mais um prazo para permanecer na gerência. Tendo sido negado o pedido, informou a respeito da existência de irregularidades que praticara na área financeira.

3. Na fase interna da TCE, a entidade conclui pela existência de dano ao erário, conforme consignado no relatório de TCE 53101.005697/2015-28. O Controle Interno anuiu a esse posicionamento.

4. No âmbito do TCU, a unidade instrutora promoveu a citação do ex-empregado. Contudo, embora tenha sido regularmente citado, deixou de apresentar alegações de defesa ou efetuar o recolhimento do débito. Dessa forma, deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, conforme estabelece o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, as quais contaram com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, razão pela qual incorporo os fundamentos apresentados às minhas razões de decidir.

6. As ocorrências relatadas e a responsabilidade do agente foram evidenciadas a partir de documentação produzida internamente pelos Correios. Compulsando os autos, verifico que as apurações realizadas pela empresa pública levam à posição coincidente de que as irregularidades podem ser atribuídas ao responsável.

7. Nos autos, evidencia-se a confissão do responsável na fase interna da TCE (peças 1, p. 57, e 3, p. 71).

8. A EBCT instaurou o processo trabalhista em desfavor de seu ex-empregado, o qual foi condenado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT-3ª) em 18/5/2015, sendo a decisão mantida após o julgamento do recurso ordinário (TRT-3ª), em 22/5/2015, e do agravo de instrumento (Tribunal Superior do Trabalho), em 17/12/2015.

9. Registro que a coexistência de processos judiciais e de controle externo versando sobre a mesma matéria não caracteriza *bis in idem* nem litispendência, dado o princípio da independência das instâncias. Nada impede a existência de condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas, sem prejuízo de que, no que diz respeito ao débito, o recolhimento em uma das instâncias possa sanar a dívida por completo (Acórdãos 2.964/2015, 1.512/2015, 680/2015, todos do Plenário).

10. Diante da não apresentação de defesa e da ausência de indícios de que o responsável tenha agido de maneira diligente ou adotado quaisquer medidas para resguardar o erário, reputo não ser possível reconhecer sua boa-fé, o que autoriza o imediato julgamento definitivo de mérito de suas contas, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU. Devem, pois, ser julgadas irregulares as contas do responsável, com a consequente condenação em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

11. Em consonância com os pareceres anteriores, julgo que as ocorrências e os montantes envolvidos são graves o bastante para justificar a aplicação adicional da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (LOTCU, art. 60).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2759/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.410/2016-9.

2. Grupo I - Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Ronaldo Evangelista Nascimento (769.755.256-68).
4. Entidade: Diretoria Regional da EBCT em Minas Gerais - DR/MG.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (SECEX-MG).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) em desfavor de Ronaldo Evangelista Nascimento, ex-gerente da Agência dos Correios de Varzelândia/MG (ACV/MG), em razão de diferença a menor no Caixa de Retaguarda, por não contabilização de serviços prestados pela EBCT e tributos federais e estaduais cobrados, fraudes de empréstimos e movimentações financeiras irregulares em contas correntes alheias no banco postal

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

9.1. considerar revel Ronaldo Evangelista Nascimento, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", e 19, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Ronaldo Evangelista Nascimento e condená-lo ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
32.123,33	5/4/2011
2.034,60	9/6/2011
157,45	16/6/2011
335,77	29/7/2011
52.033,20	9/6/2012
24.516,36	9/6/2012

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Ronaldo Evangelista Nascimento multa no valor de R$ 18.000,00 (dezoito mil reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

9.4. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de

comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.5. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, considerar grave a infração cometida por Ronaldo Evangelista Nascimento;

9.7. com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar Ronaldo Evangelista Nascimento, pelo prazo de oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

9.8. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República em Minas Gerais, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.9. dar ciência deste acórdão à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e ao responsável.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2759-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 018.771/2018-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into)

Responsáveis: Alberto Beltrame (308.910.510-15); Arionaldo Bomfim Rosendo (182.782.991-53); José Carvalho de Noronha (176.030.057-87); Helvécio Miranda Magalhães Junior (561.966.446-53); Claudio Roberto Vianna (006.678.417-41); Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30); Helo-med 1993 Materiais, Equipamentos e Serviços Hospitalares Ltda. (07.603.158/0001-03); Jose Luiz de Alcantara Ramalho Neto (028.169.197-57); Maria do Perpetuo Socorro Moura de Oliveira (396.808.003-34); Miguel Iskin (269.294.147-00); New Service - Comercio e Serviços de Equipamentos Medicos Hospitalar Ltda. (40.982.787/0001-59); Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002-50); Tito Henrique de Noronha Rocha (996.839.207-30)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OPERAÇÃO FATURA EXPOSTA. IRREGULARIDADES EM IMPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE EFETUADAS COM RECURSOS FEDERAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PELO INSTITUTO NACIONAL DE TRAUMATOLOGIA E ORTOPEDIA (INTO). INFORMAÇÕES FORNECIDAS À JUSTIÇA EM DELAÇÃO PREMIADA. ESQUEMA DE FRAUDE A LICITAÇÕES E DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS. DECISÃO ANTERIOR QUE DETERMINOU A INSTAURAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS E DESCONSIDEROU A PERSONALIDADE JURÍDICA DAS EMPRESAS CONTRATADAS. PROPOSTAS DE CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS. TEORIA DO DANO DIRETO E IMEDIATO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE EM RELAÇÃO A PARTE DAS CITAÇÕES SUGERIDAS. AUTORIZAÇÃO DAS DEMAIS CITAÇÕES.

AUDIÊNCIA DOS GESTORES E DAS EMPRESAS QUE PARTICIPARAM DA FRAUDE À LICITAÇÃO.

1. No que se refere ao estabelecimento do nexo de causalidade para fins reparatórios, a doutrina e a jurisprudência pátria, incluindo a desta Corte de Contas, acolhem majoritariamente a teoria do dano direto e imediato, também chamada teoria da interrupção do nexo causal, consagrada no art. 403 do Código Civil de 2002.

2. Sob o prisma da teoria do dano direito e imediato, nos casos em que o dano ao erário decorre de um conjunto de causas (concausas), não se podendo apontar uma única causa para sua ocorrência, deve-se verificar se a conduta possui relação direta e imediata com o dano bem como se ela foi decisiva e necessária para sua ocorrência.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 10), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 11-12):

"**INTRODUÇÃO**

Trata-se de processo de tomada de contas especial, autuada por força do Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário, que determinou a conversão do TC 014.858/2017-7 (auditoria de conformidade) em Tomada de Contas Especial, em virtude de indícios de ilegalidade em licitações e nos pagamentos ligados aos contratos de importação de equipamentos de saúde realizados com recursos federais no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into).

HISTÓRICO

2. No ano de 2017, a Secex-RJ, após obter informações nos meios de comunicações, apresentou proposta de fiscalização, com base nos indícios de irregularidades apontados nos autos do processo 0503012-97.2017.4.02.5101, em trâmite na Justiça Federal (7ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro), processo em que foi registrada a colaboração com a justiça do antigo assessor jurídico do Into (Operação Fatura Exposta- abril de 2017).

3. Em cumprimento ao Despacho de 2/6/2017 do Min. Augusto Nardes (TC 011.757/2017-5), realizou-se auditoria no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into), no período compreendido entre 5/6/2017 e 2/10/2017.

4. O Plenário do TCU, em 6/6/2018, com base no resultado da referida auditoria, exarou o Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário, o qual determinou, no item 9.2, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, assim como a autuação de processo específico para cada um dos pregões fiscalizados.

5. Nesse contexto, em 13/6/2018, o TC 018.771/2018-1, relativo ao Pregão Presencial 135/2008 (Processo Administrativo do INTO 250057/2953/2008), foi constituído por força do comando do subitem 9.2 do Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário (peça 1), que apartou esse processo do TC 014.858/2017-7.

6. Em 29/6/2018 e 2/7/2018 foram opostos, respectivamente, por José Carvalho de Noronha e por Alberto Beltrame, ex-Secretários de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde, embargos de declaração em relação ao Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário (peças 539 e 544 do TC 014.858/2017-7).

7. Em 4/7/2018, ocorreu o desdobramento da Operação Fatura Exposta (Operação Ressonância), com objetivo de, segundo consta no documento de autoria do Ministério Público Federal (peça 5, p. 2), 'aprofundar o desbaratamento da organização criminosa responsável pela prática dos crimes de corrupção e lavagem de capitais' relacionados aos contratos celebrados pelo Into.

8. Os embargos foram apreciados pelo Tribunal, em 22/8/2018, por meio do Acórdão 1.940/2018-TCU-Plenário da relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 603 do TC 014.858/2017-7), que conheceu e rejeitou os referidos embargos de declaração, em razão disso foi mantido inalterado o Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário, todavia foi determinado que a Secex-RJ leve em consideração os pontos suscitados nos recursos ao analisar e definir a responsabilidade dos agentes públicos e privados.

9. Em 28/8/2018, foi oposto, por Ricardo Castilho, ex-administrador da empresa MD Internacional

Equipamentos Médicos Comércio e Indústria Ltda., embargos de declaração (peça 607 do TC 014.858/2017-7) também relativo ao Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário. Tal recurso ainda não foi apreciado por esta Corte de Contas, situação que não interfere na proposta de encaminhamento que será apresentada, pois não há nenhuma relação dos fatos tratados no presente processo com esse responsável.

EXAME TÉCNICO

10. Com base no conteúdo dos votos condutores do Ministro Bruno Dantas (peças 401 e 604 do TC 014.858/2017-7), será analisada a individualização das condutas para posterior apuração e imputação dos débitos, nos limites da participação de cada responsável, como também serão considerados os pontos suscitados nos embargos já apreciados pelo Plenário.

11. Suplementarmente, **apenas a título ilustrativo**, serão apresentadas algumas evidências identificadas pelo Ministério Público Federal (MPF) do *modus operandi* da '**organização criminosa responsável pela prática dos crimes de corrupção e lavagem de capitais**' envolvendo o Into, originadas das delações premiadas homologadas e dos acordos de leniência em fase de celebração, com objetivo de circunstanciar o elevado risco de desvio de recursos públicos em relação aos pagamentos realizados.

12. Impende ressaltar, ainda, que todas essas informações resumidas das peças apresentadas pelo MPF ao Poder Judiciário não podem ser, em hipótese alguma, caracterizadas como provas compartilhadas pela Operação Lava-Jato, em face desses colaboradores com a justiça não fazerem parte do rol de responsáveis do presente processo, e considerando que tais evidências de irregularidades foram amplamente divulgadas pelos meios de comunicação, inclusive disponíveis na rede mundial de computadores até os dias atuais.

13. Nesse sentido, cabe registrar que essas evidências identificadas pelo MPF não têm o condão de interferir nas deliberações do TCU, isto é, na imposição de ressarcimento de danos, multa punitivas, declaração de inidoneidade ou proibição de contratar, indisponibilidade de bens, inabilitação para exercício de cargo público etc., uma vez que há robusta evidência coletada pela equipe de auditoria, nos exatos termos da temática abordada recentemente no voto condutor do Acórdão 2.396/2018-TCU-Plenário da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

14. Em virtude de todas as informações evidenciadas **na situação encontrada**, será apresentada, detalhadamente, a responsabilização dos jurisdicionado, por meio da indicação da irregularidade, da individualização das condutas e da descrição do nexo de causalidade.

15. Por fim, cumpre salientar que **todas as evidências utilizadas para a responsabilização foram originadas exclusivamente do trabalho de fiscalização** realizado por essa Corte de Contas.

Situação Encontrada na Fiscalização do TCU

16. O Pregão 135/2008, do tipo menor preço global, teve como objeto a aquisição de 180 conjuntos de motor ortopédico, para estruturação dos serviços de traumato-ortopedia de estados e municípios (nos termos da Portaria GM 401/2005 - Projeto Suporte). Verifica-se, a partir das informações abaixo, que o referido pregão apresentou diversas evidências de irregularidades.

17. Repisa-se que essa ação de estruturação dos serviços de traumato-ortopedia de estados e municípios foi denominada pelo Ministério da Saúde como 'Projeto Suporte', que teve como executor o Into, na medida das disponibilidades financeiras-orçamentária do referido Ministério.

18. Inicialmente, considerando que o equipamento hospitalar a ser adquirido é produzido e comercializado com relevante competitividade no exterior, em razão do desenvolvimento tecnológico dos países desenvolvidos, constata-se a possibilidade de direcionamento no certame para determinadas empresas, haja vista a falta de publicação do edital em veículo internacional de divulgação (imprensa internacional ou agência de divulgação de negócios no exterior), conforme previsto na Decisão 289/1999-TCU-Plenário.

19. A publicação do edital da referida licitação ocorreu apenas no Diário Oficial da União, em jornal de circulação regional e no Portal de Compras do Governo Federal (peça 288, p. 9, 11 e 15 do TC 014.858/2017-7), não tendo ocorrido a devida publicação em mídia internacional.

20. Lucas Rocha Furtado (Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Atlas, 2001, p.p. 107/108) leciona que a prévia divulgação no exterior é o atributo essencial da licitação internacional.

Cumpre observar que é considerada licitação internacional aquela em que a Administração promove sua divulgação no exterior, convocando empresas constituídas e regidas por leis de países estrangeiros para participar do certame. Lembramos que em uma licitação normal (que não seja internacional), para a aquisição, pela Administração de determinados produtos, nada impede que empresas estrangeiras apresentem propostas. Isto não irá, no entanto, transforma-la em licitação internacional. **Somente quando a divulgação do certame for feita no exterior será ela considerada internacional.** (grifo nosso)

21. Além disso, sobre a forma que foi realizada a licitação, o então Diretor Geral, Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30), sem coerência com a realidade dos fatos, tentou justificar o fato do Pregão 135/2008 ser na forma presencial, em razão da inviabilidade de encaminhamento de folhetos ilustrativos técnicos (imprescindíveis à averiguação das especificações técnicas do bem ofertado), via fax, considerando a espécie de papel e o grande quantitativo de páginas (peça 286, p. 33 do TC 014.858/2017-7).

22. Contudo, verifica-se que a forma de envio de documentos, via fax, não é exclusiva, mas somente uma de suas formas, conforme se verifica no art. 25, § 2º, do Decreto 5.450/2005:

Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

§ 2o Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no SICAF, inclusive quando houver necessidade de envio de anexos, deverão ser **apresentados inclusive** via fax, no prazo definido no edital, após solicitação do pregoeiro no sistema eletrônico. (grifo nosso).

23. Portanto, o argumento da dificuldade de envio de documentos, via fax, em razão da 'espécie de papel' e do 'grande quantitativo de páginas', não pode ser considerado fundamento razoável para o pregão ter ocorrido na forma presencial, pois 'via fax' representa somente uma modalidade de envio dentre várias outras existentes.

24. O parágrafo 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, deixa clara a necessidade de a autoridade competente justificar a inviabilidade de se utilizar o pregão eletrônico:

Art. 4o Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1o **O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente**. (grifo nosso)

25. Em relação à questão da inviabilidade, esse Tribunal assim se manifestou, por meio do Acórdão 2.368/2010 TCU Plenário:

Quanto à suposta inviabilidade do pregão na forma eletrônica devido a particularidades da licitação ou do objeto, o item anterior esclarece que essa inviabilidade deve ser entendida como impossibilidade e não como mera preferência de forma. **Assim, não sendo comprovada a inviabilidade de utilização do pregão na forma eletrônica, a Administração deverá realizar o certame com adoção do pregão eletrônico.** (…) (grifo nosso)

26. Constata-se, dessa forma, que a dificuldade do envio da documentação, via fax, não se trata de impossibilidade capaz de inviabilizar a realização de pregão na sua forma eletrônica.

27. Fica evidente que não há nos autos fundamentos razoáveis para o pregão ter ocorrido na forma presencial e que a falta de publicidade no exterior, prevista pela lei e pela doutrina, teve o condão de dificultar que outras empresas estrangeiras participassem do certame, direcionando a licitação para um grupo específico de empresas com representação no país (cartel - 'clube do pregão internacional'-, conforme descrito na delação premiada).

28. Fato que foi comprovado pela ata de realização do pregão em tela (peça 293, p. 23 e 25 do TC 014.858/2017-7), na qual constam três participantes do certame (Oscar Iskin & Cia Ltda., New Service - Comércio e Serviços de Manutenção em Equipamentos Médicos e Hospitalares Ltda. e Helo-Med Materiais, Equipamentos e Serviços Hospitalares Ltda), nenhuma delas sem representação no país (todos os licitantes apresentaram CNPJ com condições de cadastramento no SICAF) e todas as três são empresas do cartel ('clube do pregão internacional') citadas na delação premiada de Cesar Romero e no acordo de leniência 20/2017 da empresa Prima Comércio e Representação Ltda. (peça 4, p. 4).

29. O art. 3º da Lei 8.666/1993 não deixa dúvidas sobre a obrigatoriedade da ampla publicidade dos editais de licitação para possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração:

Art. 3° 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 sustentável 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. (grifo nosso)

30. Como não houve publicação no exterior e considerando as características do pregão presencial, ficam evidenciados indícios de existência de conluio entre os participantes (administradores e licitantes) e fraude à licitação, nos moldes indicados nas colaborações com a justiça homologados.

31. Cumpre ressaltar que, no ano de 2007, o Into realizou ao todo 103 pregões eletrônicos (conforme consta no portal de compras do governo federal - Comprasnet), situação que demonstra que existiam, na época,

recursos humanos e tecnológicos suficientes e conhecimento disponível para a utilização da modalidade de licitação na forma eletrônica.

32. Outro elemento que deixa claro o direcionamento da licitação em tela é a exigência contida no edital de carta de solidariedade (peça 288, p. 159 do TC 014.858/2017-7), irregularidade elucidada à luz da jurisprudência do TCU.

33. O Tribunal apresenta vasta jurisprudência sobre a restrição à competitividade ligada à exigência da carta de solidariedade (Acórdãos 1805/2015-TCU-Plenário, 3783/2013-TCU-Primeira Câmara, 3034/2013-TCU-Segunda Câmara, 2179/2011-TCU-Plenário, 1879/2011-TCU-Plenário, 1622/2010-TCU-Plenário). Textualmente, pode-se citar como exemplo o voto condutor do relator (Ministro Weder de Oliveira) do Acórdão 1.805/2015-TCU-Plenário:

essa exigência pode ter caráter restritivo e ferir o princípio da isonomia entre os licitantes, **por deixar ao arbítrio do fabricante a indicação de quais representantes poderão participar do certame** (…)

existem outros meios para assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas, **tais como** pontuação diferenciada em licitações do tipo técnica e preço, **exigência de garantia para execução contratual, ou ainda multa contratual**. (…)

a exigência de declaração do fornecedor como requisito de habilitação somente pode ser aceita em casos excepcionais, quando se revelar necessária à execução do objeto contratual, **situação em que deverá ser adequadamente justificada de forma expressa** e pública, por ser requisito restritivo à competitividade. (grifo nosso)

34. Cumpre ressaltar que, quando é realizado um pregão presencial, toda a documentação das licitantes é juntada ao processo. Entretanto, constata-se que as cartas de solidariedade de duas das três participantes do certame (New Service Comércio e Serviços de Manutenção em Equipamentos Médicos e Hospitalares Ltda. e Helo-Med Materiais, Equipamentos e Serviços Hospitalares Ltda.) não constam do Processo Administrativo 250057/2953/2008. Somente foi identificada carta de solidariedade para a vencedora da licitação, empresa Oscar Iskin & Cia Ltda., conforme consta no referido processo (peça 290, p. 37 do TC 014.858/2017-7), representando mais um indício de irregularidade, pois foi aceita a participação de empresas que não cumpriram as exigências editalícias, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

35. Verifica-se, ainda, diante de elementos que constam dos autos, indício de que houve conluio entre os participantes e direcionamento da licitação, haja vista que onze empresas retiraram o edital, mas apenas três apresentaram interesse no certame (peça 289, p. 113-115 do TC 014.858/2017-7), todas empresas do cartel ('clube do pregão internacional') citadas na delação premiada e no acordo de leniência. Além disso, consta no laudo da Ebserh (peça 350, p. 2 do TC 014.858/2017-7) que, na cotação de preços (peça 286, p. 63-79 do TC 014.858/2017-7), a empresa New Service ofertou um produto da marca SODEM, Modelo SOPLUS, que não possuía registro na Anvisa em 2008.

36. Em relação à aprovação irregular do edital com vários indícios de direcionamento, constata-se que o Núcleo de Assessoramento Jurídico no Rio de Janeiro da Consultoria Geral da União emitiu dois pareceres. No primeiro parecer (peça 287, p. 35-39 do TC 014.858/2017-7), essa consultoria geral não aprovou o edital, pois identificou diversas ilegalidades, a saber: pesquisa de preços limitada e insuficiente; forma de licitação inadequada ('insustentabilidade das justificativas apresentadas para a realização do pregão presencial').

37. No segundo parecer (peça 287, p. 63-73 do TC 014.858/2017-7), foram apresentadas diversas ressalvas, assim como foi ratificado o entendimento sobre o primeiro parecer, em resumo, as irregularidades apontadas pelo Núcleo de Assessoramento Jurídico foram as seguintes: falta de justificativa suficiente para a realização de pregão presencial; exigência indevida de carta de solidariedade; falta de justificativa para verificação das especificações do bem ofertado através catálogos, folhetos e literatura técnica, na fase da classificação das propostas.

38. Mesmo com todas essas ilegalidades evidenciadas pela Advocacia-Geral da União, Geraldo da Rocha Motta Filho, então Diretor Geral do Into, determinou o prosseguimento do processo licitatório (peça 287, p. 79 do TC 014.858/2017-7), sem nenhuma providência efetiva nessa fase da licitação de Cláudio Roberto Vianna, Assessor Jurídico do Into.

39. Após a fase da licitação, foi identificado que, embora o procedimento licitatório estivesse eivado de vícios, Cláudio Roberto Vianna (006.678.417-41), emitiu, como Assessor Jurídico do Into, um parecer de apenas três linhas autorizando a assinatura do contrato (peça 293, p. 91 do TC 014.858/2017-7), sem qualquer fundamentação e não observando pontos levantados pelo Núcleo de Assessoramento Jurídico no Rio de Janeiro da Consultoria Geral da União, nos seguintes termos:

(…) Encaminho o presente processo após conferência dos termos e condições da Ata de Registro de Preços 073/2008 a ser celebrada com a empresa OSCAR ISKIN & CIA LTDA., para que seja providenciada a assinatura do instrumento sob comento pelas partes interessadas

40. O Assessor Jurídico, ao autorizar em apenas três linhas a assinatura de um contrato baseado em uma licitação caracterizada por diversos descumprimentos legais, como por exemplo, falta de publicação de edital no exterior, pregão presencial, exigência de carta de solidariedade, pesquisa de preços insuficiente etc., praticamente não cumpriu com a sua obrigação legal positivada no parágrafo único, inciso VI, do art. 38 da Lei 8.666/1993, fato que contribuiu para o mau uso dos recursos públicos.

41. Acrescenta-se que o referido Assessor Jurídico do Into, Cláudio Roberto Vianna, é primo de Verônica Fernandes Vianna (006.623.777-70), esposa do ex-Diretor Geral do Into, Sérgio Luiz Cortes da Silveira, preso na operação Fatura Exposta, o qual, segundo o Ministério Público Federal, atuou de maneira decisiva no desvio de recursos públicos.

42. O voto condutor do Acórdão 1.857/2011-TCU-Plenário de relatoria do Ministro André de Carvalho é preciso sobre o assunto: 'No tocante aos pareceristas, em regra, **há responsabilização desse tipo de profissional quando** o ato enunciativo por ele praticado contém **erro grosseiro** ou inescusável com dolo ou culpa'. (grifo nosso)

43. Apesar de todas as irregularidades apontadas na fase interna da licitação, o ex-Diretor Geral, Geraldo da Rocha Motta Filho, homologou a licitação (peça 293, p. 59 do TC 014.858/2017-7).

44. O Contrato 075/2008 foi assinado pelo então Diretor Geral do Into, senhor Geraldo da Rocha Motta Filho, e pelo representante da Oscar Iskin & Cia Ltda (peça 294, p 15-53 do TC 014.858/2017-7). Neste instrumento ficaram definidas as condições de recebimento do objeto adquirido, nos termos das alíneas 'a' e 'b' do inciso II do art. 73 da Lei 8.666/1993, assim como foram definidas as competências dos fiscais do contrato, senhores José Luiz de Alcântara Ramalho Neto e Maria do Perpétuo Socorro Moura de Oliveira (peça 294, p. 49 do TC 014.858/2017-7), dentre as quais 'atestar a Nota Fiscal/Fatura apresentada pela CONTRATADA, quanto ao fornecimento realizado'.

45. Após a assinatura do contrato, 88 conjuntos de motor ortopédico foram efetivamente pagos pela administração do Into (peça 296, p. 87, 91, 93, 97, 101, 105, 107, 109, 111, 113, 115, 119, 121, 123, 125, 127, 131, 133, 137, 139, 141, 143, 147, 149, 151, 153, 155, 157, 161, 165, 167, 169, 171 e 173 do TC 014.858/2017-7), conforme descrito nas duas próximas tabelas, sem qualquer amparo legal, uma vez que não consta nos autos qualquer documento que comprove a liquidação da despesa, ou seja, o recebimento do material pago não foi documentado no Processo Administrativo 250057/2953/2008.

46. Acrescenta-se que o pagamento foi autorizado pelo ex-Diretor Geral do Into, senhor Geraldo da Rocha Motta Filho (peça 296, p. 23 do TC 014.858/2017-7). Cumpre mencionar que, embora não conste na autorização de pagamento o nome do responsável pela rubrica, considera-se, por semelhança, que seja o mesmo signatário da autorização constante da peça 296, p. 195 do TC 014.858/2017-7.

Licença de Importação que foi efetivamente paga

Nº LI	QUANT.	DESCRIÇÃO RESUMIDA	VALOR TOTAL (USS)	REMISSÃO NO PROCESSO (TC 014.858/2017-7)
09/0308612-0	88	Peça de mão Tipo Drill	1.095.637,84	Peça 296, p. 1
09/0308612-0	88	Peça de mão Tipo Recíproca	771.883,20	Peça 296, p. 1
09/0308612-0	88	Peça de mão	771.883,20	Peça 296, p. 1
09/0308612-0	88	Console carregador de bateria	808.733,20	Peça 296, p. 1
09/0308612-0	88	Estojo	137.047,68	Peça 296, p. 1

Ordens Bancárias ligadas à Licença de Importação

NÚM. OB	DATA	VALOR	DESCRIÇÃO	Localização no processo (TC 014.858/2017-7)
2009OB	20/	R$ 74.223,	Licença de	Peça 296, p. 87

800472	2/2009	79	importação 09/0308612-0	
2009OB 800473	20/ 2/2009	R$ 40.823, 08	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 91
2009OB 600474	20/ 2/2009	R$ 397.14 2,68	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 93
2009OB 600475	20/ 2/2009	R$ 70.512, 56	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 97
2009OB 600476	20/ 2/2009	R$ 418.04 4,94	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 101
2009OB 600477	20/ 2/2009	R$ 229.92 4,70	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 105
2009OB 600478	20/ 2/2009	R$ 22.267, 14	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 107
2009OB 600479	20/ 2/2009	R$ 81.646, 16	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 109
2009OB 600480	20/ 2/2009	R$ 22.267, 13	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 111
2009OB 600481	20/ 2/2009	R$ 14.844, 76	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 113
2009OB 600482	20/ 2/2009	R$ 397.14 2,68	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 115
2009OB 600483	20/ 2/2009	R$ 125.41 3,48	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 119
2009OB 600484	20/ 2/2009	R$ 459.84 9,41	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 121
2009OB 600485	20/ 2/2009	R$ 125.41 3,48	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 123
2009OB 600486	20/ 2/2009	R$ 83.608, 98	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 125
2009OB 600487	20/ 2/2009	R$ 418.04 4,94	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 127
2009OB 600488	20/ 2/2009	R$ 229.92 4,70	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 131
2009OB 600489	20/ 2/2009	R$ 416.10 2,41	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 133
2009OB	20/	R$ 125.41	Licença de	Peça 296, p. 137

600490	2/2009	3,48	importação 09/0308612-0	
2009OB 600491	20/ 2/2009	R$ 459.849,41	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 139
2009OB 600492	20/ 2/2009	R$ 209.022,46	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 141
2009OB 600493	20/ 2/2009	R$ 438.002,55	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 143
2009OB 600494	20/ 2/2009	R$ 240.901,41	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 147
2009OB 600495	20/ 2/2009	R$ 131.400,76	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 149
2009OB 600496	20/ 2/2009	R$ 481.802,81	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 151
2009OB 600497	20/ 2/2009	R$ 131.400,77	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 153
2009OB 600498	20/ 2/2009	R$ 87.600,51	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 155
2009OB 600499	20/ 2/2009	R$ 563.718,13	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 157
2009OB 600500	20/ 2/2009	R$ 593.387,49	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 161
2009OB 600501	20/ 2/2009	R$ 326.363,12	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 165
2009OB 600502	20/ 2/2009	R$ 178.016,24	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 167
2009OB 600503	20/ 2/2009	R$ 652.726,24	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 169
2009OB 600504	20/ 2/2009	R$ 178.016,25	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 171
2009OB 600505	20/ 2/2009	R$ 118.677,50	Licença de importação 09/0308612-0	Peça 296, p. 173
Total		R$ 8.543.496,15		

47. Vale destacar que o licitante vencedor se beneficiou da imunidade tributária do órgão público (importação direta do fabricante por órgão público), mas realizou ilegalmente a importação quando utilizou uma terceira empresa, conforme será explicitado nos parágrafos 100 a 104.

48. Nesse contexto de ilegalidades, a equipe de auditoria concluiu que verificação da existência de comprovação documental da efetiva entrega dos produtos pagos era imprescindível para o trabalho de

fiscalização, visto que os equipamentos hospitalares deveriam ter sido entregues em várias unidades da federação (Projeto Suporte).

49. Primeiramente, foi solicitada informação ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC (peça 318 do TC 014.858/2017-7) sobre o cancelamento das licenças de importação ligadas aos processos da amostra da fiscalização.

50. Foi informado formalmente pelo MDIC (peça 320 do TC 014.858/2017-7) que a Licença de Importação 09/0308612-0 fora cancelada pela LI 09/1241897-1, em razão do deferimento de Licença de Importação substitutiva.

51. A equipe de fiscalização solicitou também à administração do Into todos os termos de recebimento dos equipamentos que deveriam constar do processo (peça 66 do TC 014.858/2017-7).

52. Na resposta dessa instituição de saúde ficou comprovado que apenas 24 conjuntos de motor ortopédico dos 88 efetivamente pagos possuem comprovação de entrega (peça 73, p. 35-37, 74-75, 77-78, 79-80, 85 86, 121-122, 138-141, 145-146, 265-270, 290-291, 387-388, 470-471, 473-478 e 596-601 do TC 014.858/2017-7). Portanto, não há comprovação de recebimento de 64 equipamentos que foram pagos pelo Into, acarretando débito, a valores históricos, de R$ 6.213.451,75 (R$ 8.543.496,15/88 x 64).

53. Esse fato, além de deixar patente a falta de prestação de contas, faz surgir dúvidas sobre a existência de vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução contratual, visto que somente o recebimento definitivo tem o condão de comprovar a verificação, por parte da administração, da qualidade e quantidade do material recebido.

54. Complementarmente, foram solicitadas também ao Into as fotos de todos os equipamentos hospitalares adquiridos, com todos os acessórios, inclusive contendo o número de registro de patrimônio do equipamento, identificação do fabricante (nome e marca), identificação do equipamento (nome e modelo comercial), número de série e número de registro do equipamento na Anvisa (peça 102 do TC 014.858/2017-7).

55. A solicitação das fotos dos equipamentos pela equipe de fiscalização seria mais uma forma de validar os precários termos de recebimentos apresentados, pois tais documentos não apresentavam elementos essenciais de identificação do material recebido, como por exemplo, descrição completa do equipamento, número de patrimônio, referência objetiva ao processo de compra e número do pregão, nome legível do responsável etc.

56. O atendimento dessa solicitação seria viável com os recursos tecnológicos atualmente existentes para todos os cidadãos (rede mundial de computadores, fotografia digital etc.).

57. A resposta do Instituto (peça 105 do TC 014.858/2017-7) apresentou apenas algumas fotos de partes dos conjuntos de motor ortopédico (peças 132-147 do TC 014.858/2017-7) ligados ao Pregão Presencial 135/2008 (Processo Administrativo 250057/2953/2008).

58. Essa entrega parcial das fotos comprova descaso da administração do Into com a prestação de contas dos valores pagos e, consequentemente, com a verificação do efetivo recebimento dos equipamentos adquiridos, dado que, na amostra de fotos apresentada, não foram identificados os elementos básicos de controle dos produtos, como, por exemplo, números de série, de patrimônio, de registro na Anvisa etc.

59. Após várias tentativas da equipe de fiscalização para elucidar a verdade dos fatos, fica evidente que a administração do Into não foi capaz de comprovar o recebimento de parte dos equipamentos pagos, quer seja por termos de recebimento, quer seja por fotografias dos equipamentos.

60. A falta de comprovação do recebimento de parte dos equipamentos hospitalares, conjugada com a falta de identificação dos dados dos equipamentos nas fotos, é uma indicação de possível desvio de recursos públicos. Dessa forma, a Administração pode ter pago por equipamentos que sequer foram recebidos.

61. Acrescenta-se que o contrato assinado pelo Into não deixa dúvidas sobre a obrigação do fiscal do contrato de receber o objeto contratado, estabelecendo, inclusive, as condições de entrega provisória e definitiva (peça 294, p. 47 e 49 do TC 014.858/2017-7), nos termos das alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso II do art. 73 da Lei 8.666/1993.

62. A jurisprudência do TCU é farta sobre o assunto, a exemplo do Acórdão 2.308/2010 TCU Primeira Câmara e do Acórdão 2.006/2013-TCU-Primeira Câmara, os quais observam os exatos termos do art. 73, inciso II, da Lei 8.666/1993, arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964, e subitem 3.3 da IN/Sedap/PR 205/1988.

63. Sobre a sistemática do registro patrimonial dos equipamentos adquiridos com base na Portaria GM 401/2005, em apertada síntese, o Instituto de Traumatologia comunicou, em 15/8/2017 (Ofício 1970/2017-Into/MS - peça 69 do TC 014.858/2017-7), que é responsabilidade da Coordenação de Programas Especiais manter contato com as Unidades Recebedoras solicitando os atestos e notas fiscais pertinentes aos equipamentos recebidos.

64. Cabe ressaltar que a não comprovação do recebimento do objeto pago configura débito para o responsável, pois nesse caso o dever de prestar contas é do administrador público, caso típico de inversão do ônus da prova, conforme elucidado no Acórdão 7/1999-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e Acórdão 1.895/2014-TCU-Segunda Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes.

65. O voto condutor do Acórdão 1.895/2014-TCU-Segunda Câmara da relatoria da Ministra Ana Arraes foi preciso em relação à inversão do ônus da prova.

Quanto à alegação de que não foi comprovada a ocorrência de dolo ou culpa em sua conduta, observo que, nos processos relativos ao controle financeiro da administração pública, **a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor**.

Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade, em decorrência do que dispõem o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, o que não ocorreu no presente caso. (grifo nosso)

66. Ainda nessa linha, o voto condutor do Acórdão 7/1999-TCU-Primeira Câmara do Ministro Benjamin Zymler foi preciso ao definir o dever jurídico do gestor de prestar contas.

Como se verifica, a questão dos autos passa a ser exclusivamente relacionada ao ônus da prova. De forma distinta do que ocorre no processo penal, o gestor dos recursos federais repassados por meio de convênio tem o dever jurídico de prestar contas e, por via de consequência, comprovar a boa e regular gestão das verbas que lhe são confiadas. Nesse diapasão, não socorre o responsável, neste processo, a falta de provas de que tenha desviado os recursos, pela simples razão de que o ônus de provar a regular aplicação dos recursos federais é inteiramente seu.

67. Observa-se, ainda, que não há, nos autos, qualquer solicitação de Tito Henrique de Noronha Rocha, Coordenador Institucional do Into, no período de 3/12/2008 até 18/10/2017, de documentação comprobatória do recebimento do objeto contratado, ainda que tal obrigatoriedade conste na lei e no contrato.

68. Complementarmente, em 21/8/2017 (Ofício 2020/2017-INTO/MS - peça 343 do TC 014.858/2017-7 - resposta do Ofício de Requisição 13), o Instituto de Traumatologia informou, sem congruência com a sistemática do registro patrimonial apresentada (peça 344 do TC 014.858/2017-7), que não havia localizado todos termos de recebimentos dos equipamentos adquiridos.

69. Vale destacar que parte dos documentos encaminhados para a equipe de fiscalização (peça 73 do TC 014.858/2017-7), em substituição aos termos de recebimento, são os termos de cessão de uso e responsabilidade, situação totalmente desarrazoada, pois não existe qualquer lógica a Administração fazer cessão de uso sem a posse do termo de recebimento, além do fato de essa cessão de uso não comprovar o recebimento do produto em termos legais.

70. Portanto, a não comprovação do recebimento de parte do objeto pago configura débito para o responsável, pois nesse caso o dever de prestar contas é do administrador público, caso típico de inversão do ônus da prova.

71. Nessa esteira, considerando ainda as graves infrações cometidas, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, deve ser verificada também na fase processual de análise das alegações de defesa dos responsáveis, a possibilidade de inabilitar os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo período de até oito anos.

72. Quanto à declaração de inidoneidade das empresas para licitar ou contratar com a Administração Pública o art. 46 da Lei 8.443/1992 estabelece que:

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.

73. A equipe de fiscalização constatou indício de simulação de competição entre as licitantes em razão dos fatos a seguir aduzidos.

74. No período de 2005 a 2017, foram feitos pagamentos pela Administração Pública Federal à empresa Oscar Iskin & Cia Ltda., no valor de R$ 8.543.496,15, em razão de ter vencido um único certame licitatório (Pregão 135/2008) no Into, ou seja, **a única licitação de material permanente (Categoria Econômica 4) que essa empresa ganhou na administração federal, no período de doze anos, foi no Into**, conforme se verifica à peça 296, p. 87, 91, 93, 97, 101, 105, 107, 109, 111, 113, 115, 119, 121, 123, 125, 127, 131, 133, 137, 139, 141, 143, 147, 149, 151, 153, 155, 157, 161, 165, 167, 169, 171 e 173 e peça 327 do TC 014.858/2017-7. Além

disso, houve concessão de carta de solidariedade da empresa Stryker Instruments para a empresa Oscar Iskin & Cia Ltda (peça 290, p. 37 do TC 014.858/2017-7), fator restritivo na competitividade do certame.

75. A empresa Helo-Med não venceu qualquer licitação com valor significativo de material permanente (Categoria Econômica 4), na administração pública federal, no período de 2005 a 2017, tendo recebido apenas R$ 939.663,52 (peça 327, p. 2 do TC 014.858/2017-7).

76. A empresa New Service, por sua vez, somente ganhou licitação de material permanente hospitalar (categoria econômica 4), no período de 2005 a 2017, no Into (peça 326 e 327 do TC 014.858/2017-7), considerando a Administração Federal. Em 2008, essa empresa recebeu o montante de R$ 8.001.113,45 e, em 2014, recebeu apenas R$ 269.510,27 (peça 341 do TC 014.858/2017-7) do Into.

77. Tais fatos não condizem com a dinâmica de um mercado de livre concorrência, pois é normal uma empresa atuar em diversos órgãos públicos federais. Assim, ficam caracterizados indício de simulação de competição, alternância de vencedores e fraude à licitação nos certames realizados pelo Instituto em tela, nos exatos termos da delação do Cesar Romero e no acordo de leniência 20/2017 da empresa Prima Comércio e Representação Ltda.

78. Para chegar a essa conclusão, a equipe de fiscalização, com base no CNPJ das licitantes, na categoria econômica 4 e no referido período, executou pesquisa (no Siafi e no Siga Brasil - peça 326 do TC 014.858/2017-7), nos empenhos e ordens bancárias ligados às licitantes.

79. A simulação de competição fica mais evidente ainda quando é verificado o comportamento dos lances durante a realização do pregão. Foi constatado um número irrelevante de lances ou não apresentação de qualquer lance, nos cinco itens do certame (peça 8), situação que tornou a fase de lances uma ficção, visto que nenhuma empresa realizou disputa efetiva para vencer a licitação, considerando que a diferença entre a menor proposta e o lance vencedor foi de apenas **3,03%**.

Comparativo da diferença entre a menor proposta e o menor lance

	Item 1	Item 2	Item 3	Item 4	Item 5	Total
Menor proposta	23.327,44	3.972,71	30.848,50	21.631,03	21.052,17	100.831,85
Menor lance	22.056,36	3.737,66	29.881,03	21.051,36	21.051,36	97.777,77
Diferença entre a menor proposta e o menor lance	1.271,08	235,05	967,47	579,67	0,81	3.054,08
Diferença entre a menor proposta e o menor lance ÷ Menor proposta	5,45%	5,92%	3,14%	2,68%	0,00%	3,03%

Fonte: ata de realização do Pregão Presencia 135/2008 (peça 8)

80. Adicionalmente, insta salientar que o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do Tribunal de Contas da União (extraído e adaptado do '*National Audit Office*'), indica, como indício de fraude, a relação entre licitantes.

81. Assim, além de todos os elementos de direcionamento supracitados, também é importante indicar que existiu relação profissional entre duas das três empresas que participaram do pregão em tela, indício que as empresas podem fazer parte de um único grupo, nos moldes da delação premiada e do acordo de leniência, conforme detalhes apontados na peça 9.

82. Sobre a responsabilização solidária da empresa contratada, é importante destacar que não foram apresentados, pela Administração do Into, todos os devidos termos de recebimento dos produtos pagos e as fotos desses equipamentos adquiridos, indício de que houve pagamento sem o devido recebimento (débito - superfaturamento de quantidade).

83. Tal entendimento é pacífico no Tribunal, por exemplo, no processo TC 028.831/2007-1 (Acórdão 1.680/2013-TCU-Plenário), tanto o representante do Ministério Público junto ao TCU quanto o

Ministro Relator Benjamin Zymler foram uníssonos a esse respeito.

84. A manifestação do Ministério Público foi no seguinte sentido:

A responsabilização deve recair novamente sobre Maria Zeneide e a empresa beneficiária, eis que **não se evidenciam nos autos elementos materiais consistentes quanto à efetiva entrega da carne bovina, tal como licitada**. (grifei)

85. O voto condutor do Acórdão 1.680/2013-TCU-Plenário do Ministro Relator Benjamin Zymler foi preciso:

Feitas essas considerações, acolho os pareceres precedentes no sentido de que a irregularidade restou devidamente configurada.

Quanto à responsabilização pela ocorrência, além da empresa contratada, entendo que deve responder pelo débito Maria Zeneide Santos Aragão, responsável pelo Departamento de Alimentação Escolar.

86. Cabe registra que, por meio do subitem 9.1 do Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário, o TCU já desconsiderou a personalidade jurídica da empresa contratada para responsabilizar seus sócios como responsáveis solidários.

87. Em relação à avaliação da implementação do Projeto Suporte pela Secretaria de Atenção à Saúde, considerando a inexistência de vários documentos obrigatórios no processo, principalmente os comprovantes de liquidação da despesa, foi solicitado, por meio do Ofício de Requisição 12-189/2017 (peça 56, p. 5-6 do TC 014.858/2017-7), à Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), que é responsável pela avaliação da implantação do Projeto Suporte (art. 5º da Portaria 401/2005/GM), a relação dos convênios e/ou termos de compromissos assinados, identificando número, objeto (detalhado), ano de assinatura, valor e instituição de saúde beneficiária do equipamento hospitalar (nome e CNPJ).

88. O Ofício de Requisição 12-189/2017 também solicitou informações sobre o número de salas, no período de 2005 a 2017, para realização de cirurgias traumato-ortopédicas das instituições contempladas pelo Projeto Suporte.

89. Em resumo, a SAS esclareceu, por meio de resposta produzida pelo Into, que o Projeto Suporte é oficializado entre as secretarias estaduais e municipais de saúde, Into e o Ministério da Saúde (peça 100-101 do TC 014.858/2017-7), por meio da celebração de Termos de Cooperação Técnica, e que **esses não possuem numeração específica, valores financeiros e descrição dos produtos** (peça 64, p. 8 do TC 014.858/2017-7).

90. Quanto ao número de salas para cirurgias traumato-ortopécicas, a SAS, por meio de resposta produzida pelo Into, apenas apresentou uma relação do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do ano de 2017, contendo instituições de saúde e seus respectivos leitos cirúrgicos para ortopedia (peças 57-64 do TC 014.858/2017-7). Na mesma resposta, sugeriu ao TCU que avaliasse junto ao Departamento de Informática do SUS (Datasus) a extrapolação dessa consulta para o período solicitado (peça 64, p. 6 do TC 014.858/2017-7).

91. Acrescenta-se, ainda, que o Projeto Suporte foi implementado sem a realização de qualquer estudo ou diagnósticos para fundamentar a necessidade da compra dos equipamentos hospitalares, contrariando o previsto no inciso III do art. 4º da Portaria GM 401/2005, conforme descrito na resposta do Into (peça 91-92 do TC 014.858/2017-7): 'No que se refere ao item 'b', **não foi identificado cópia de estudo ou diagnóstico elaborado especificamente para subsidiar a compra de equipamentos.** (…)' (grifo nosso)

92. Nesse contexto de descontrole da SAS em relação ao Projeto Suporte (sem a posse dos termos de recebimento; sem informações básicas nos Termos de Cooperação Técnica; e sem saber o número de salas de cirurgias, ano a ano, das instituições contempladas pelo referido projeto; e sem estudo ou diagnóstico da necessidade de equipamentos), foram solicitadas as prestações de contas ligadas aos Termos de Cooperação Técnica e **as avaliações de execução da implementação do Projeto Suporte** (peça 314 do TC 014.858/2017-7) à Secretaria de Atenção à Saúde.

93. A SAS deixou evidente, **por meio da apresentação de despacho do Into** (peça 316, p. 2 do TC 014.858/2017-7), que não possui as avaliações da implementação do Projeto Suporte, conforme descrito na resposta do Into:

Quanto ao item 'b', a Coordenação de Programas Especiais do Instituto informou que, após consulta nos seus registros digitais e físicos, verificou que já disponibilizou todo o material que dispunha sobre o assunto em voga, qual seja: Termos de Cooperação, Termos de recebimento, notas ficais, fotos de equipamentos, ofícios de Secretarias e Hospitais. **Bem como, todo e qualquer documento possível de ser levantado, dado a exiguidade de tempo e o volume de documentos demandados para comprovar o recebimento dos equipamentos, não tendo neste momento com o que mais contribui**r, conforme se verifica por meio do

'Despacho 45439/2017 (0797579)'. (grifo nosso)

94. Cumpre destacar que todas as respostas da SAS ao TCU ligadas ao Projeto Suporte foram cópias das informações produzidas pelo Into (peça 56, p. 2-3 e peça 316, p. 1 do TC 014.858/2017-7), comprovando definitivamente que a SAS, além de não possuir nos seus arquivos os dados requisitados pelo Tribunal, não observou os termos do art. 5º da Portaria 401 GM/MS de 16 de março de 2005, isto é, **responsabilidade de avaliar a execução da implementação do Projeto Suporte**, o qual registra pagamentos na ordem de 180 milhões de reais no período de 2006 a 2010 (peça 325 do TC 014.858/2017-7).

95. Complementarmente, impende registrar que a SAS, além de ser responsável pela avaliação da implementação do Projeto Suporte, também era, à época da irregularidade, responsável pelo acompanhamento da implantação e implementação da política estabelecida pela Portaria 221/2005 GM/MS, que instituiu a Política Nacional de Atenção de Alta Complexidade em Traumato-Ortopedia.

96. Essa política determinou que as Secretarias de Estado da Saúde deveriam estabelecer um planejamento para formar uma rede hierarquizada, estadual ou regional, de atenção em alta complexidade em traumato-ortopedia, oferecendo condições técnicas, instalações físicas, equipamentos e recursos humanos adequados à prestação de assistência especializada e que a Secretaria de Atenção à Saúde - SAS/MS deveria criar uma Câmara Técnica com o objetivo de acompanhar a implantação e implementação da política instituída, nos termos do §2º, art. 2º combinado com art. 5º da Portaria 221/2005 GM/MS.

97. Portanto, fica evidente a omissão da Secretaria de Atenção à Saúde na tarefa de avaliar a execução da implementação do Projeto Suporte, conforme previsto no art. 5º da Portaria 401 GM/MS.

98. Nesses termos, conforme elucidado nos parágrafos 202-210 deste relatório, será responsabilizado por tal omissão o ex-Secretário de Atenção à Saúde em exercício à época dos pagamentos dos equipamentos hospitalares. Os responsáveis por essa referida secretaria que exerceram as suas gestões em outros períodos (anteriores e posteriores ao pagamento) serão retirados do rol de responsáveis, pois não é razoável considerar a presença da antijuricidade de suas condutas, considerando a cronologia dos fatos evidenciados.

99. No que diz respeito às irregularidades ligadas ao processo de importação; à incongruência entre nota de empenho e ordem bancária; à emissão da Cartas de Crédito de Importação; e a imunidade tributária foram observadas diversas evidências de desvio de recursos públicos, conforme será demonstrado nos próximos parágrafos.

100. A empresa vencedora do certame, Oscar Iskin & Cia Ltda, além de apresentar uma carta de solidariedade com a autorização da fabricante do produto, empresa Stryker Instruments (peça 290, p. 37 do TC 014.858/2017-7), também informou, em sua proposta na licitação, que os equipamentos hospitalares seriam adquiridos por importação direta (peça 290, p. 31 do TC 014.858/2017-7).

101. Nesse pregão todos os licitantes apresentaram propostas com a condição de realização de importação direta do fabricante (sem gravames tributários), em razão disso não houve equalização das propostas antes da fase de lances, conforme previsto no art. 42, § 4º, da Lei 8.666/1993.

102. Tal informação foi relevante para o preço final da licitação, considerando que a operação recebeu o benefício da imunidade tributária, em razão do Into figurar como adquirente e importador direto do fabricante.

103. Todavia, a exportação para o Into foi realizada **por meio de uma terceira empresa totalmente estranha e sem qualquer relação com o processo licitatório** (Beckfel Internacional Corporate), que não foi licitante nem fabricante, conforme consta no campo exportador da 'Licença de Importação' e no campo beneficiário dos 'Pedido de Abertura de Carta de Crédito de Importação' (peça 295, p. 191, e peça 296, p. 1 do TC 014.858/2017-7).

104. Em um processo regular de contratação de importação direta, realizado pela Administração Pública, tanto o beneficiário identificado no 'Pedido de Abertura de Cartas de Crédito de Importação' como o exportador identificado na 'Licença de Importação' deveriam ser o fabricante do produto (Stryker Instruments), e não uma outra empresa (Beckfel Internacional Corporate), pois o edital de licitação proibiu a subcontratação, nos termos art. 41, *caput*, da Lei 8.666/1993.

105. A título de elucidação, registra-se, ainda, que carta de crédito é uma sistemática de pagamento de comércio internacional (importação e exportação), que ocorre quando um tomador de crédito, no caso o Into, solicita que um banco qualquer, no caso o Banco do Brasil, realize um pagamento para terceiros no exterior (exportador).

106. Sobre a licença de importação, vale esclarecer que é um documento pelo qual o Estado controla o que entra no território, ou seja, registra as autorizações das importações de produtos. Tal licença é processada pelo Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) e deve ser, rigorosamente, igual à 'Declaração de

Importação', conforme determina a Receita Federal do Brasil em sua publicação de 28/11/2014 (peça 342 do TC 014.858/2017-7):

Além disso, a vinculação da LI com uma adição de DI faz com que os campos da adição correspondentes aos campos da LI sejam preenchidos automaticamente com o conteúdo declarado na LI. Isto é, a informação fornecida na LI será utilizada pelo Siscomex para a DI vinculada, **de maneira que não haja incompatibilidade entre LI e DI. O correto preenchimento da LI, com informações completas e corretas, será refletido em correção, também na DI, nos campos correspondentes.** (grifo nosso)

107. Nesse contexto, as ordens bancárias no Siafi (peça 296, p. 87-173 do TC 014.858/2017-7) identificaram corretamente como favorecido o nome do banco emissor da carta de crédito (Banco do Brasil). Contudo, o beneficiário dessa carta de crédito foi indicado irregularmente pela administração do Into, uma vez que a empresa Beckfel Internacional Corporate não foi a fabricante do bem adquirido.

108. Cumpre destacar que a triangulação de pagamento é um dos *modus operandi* utilizado com o objetivo de dificultar a rastreabilidade de recursos financeiros auferidos em decorrência de práticas ilícitas.

109. Na mesma linha de incongruências, as notas de empenho foram emitidas no Siafi (peça 294, p. 55 161 e peça 295, p. 1-181 do TC 014.858/2017-7) corretamente para o licitante vencedor (Oscar Iskin & Cia Ltda). Todavia, os pagamentos, de fato, foram realizados para a empresa Beckfel Internacional Corporate, desrespeitando todas as normas de controle da administração pública.

110. Ainda sobre a realização da despesa pública, registra-se que a Administração, em desacordo com o art. 54 da Lei 8.666/1993 c/c inciso XXI da Constituição da Republica c/c art. 63 da Lei 4.320/1964, efetuou pagamentos sem que houvesse qualquer licitação homologada ou contrato assinado com a empresa Beckfel Internacional Corporate, ou seja, o beneficiário dos pagamentos foi uma empresa sem nenhum vínculo comercial com a Administração.

111. Em resumo, após a realização do certame no dia 17/12/2008, ocorreram diversas irregularidades, quais sejam:

a) os pagamentos foram efetuados, sendo o beneficiário dos pagamentos empresa estranha ao processo licitatório, em desacordo com o art. 54 da Lei 8.666/1993 c/c inciso XXI do art. 37 da Constituição da Republica c/c art. 63 da Lei 4.320/1964;

b) a carta de solidariedade exigida no edital dos licitantes foi totalmente inútil, dado que a importação não ocorreu diretamente com o fabricante, mas sim por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, que não foi a licitante e nem a fabricante;

c) o campo beneficiário do 'Pedido de Abertura de Cartas de Crédito de Importação' identificou a empresa Beckfel Internacional Corporate, que não foi licitante e fabricante dos produtos, indicando triangulação de recursos, o que desrespeita os princípios da transparência, legalidade e moralidade; e

d) o edital de licitação proibiu a subcontratação parcial ou total, mas a empresa Beckfel Internacional Corporate intermediou a compra sem fazer parte do certame.

Pontos suscitados nos embargos já apreciados pelo Plenário

José Carvalho de Noronha (peça 539 do TC 014.858/2017-7)

112. Entendeu que o Acórdão é obscuro no que tange à relação das atribuições e competência inerentes ao cargo que ocupava à época dos fatos. Informou que ocupou o cargo de Secretário de Atenção à Saúde (SAS) até 24 de julho de 2008, tendo sido nomeado em 30/04/2007. Apresentou também a estrutura do Ministério da Saúde à época dos fatos.

113. Alegou que o Acórdão pressupõe que as atribuições de fiscalização dos processos de compras de equipamentos (Projeto Suporte) caberiam à Secretaria de Atenção à Saúde.

114. Entendeu que essa pressuposição é equivocada, pois defendeu que o Into é unidade hospitalar subordinada ao Departamento de Gestão Hospitalar no Estado do Rio de Janeiro, tendo todo seu processo financeiro e de compras subordinado a outra secretaria no âmbito do Ministério da Saúde.

115. Sustentou que o Departamento atua de forma a implementar e avaliar políticas públicas, sem atribuição fiscalizatória das atividades relacionadas a despesas das unidades subordinadas ao Ministério da Saúde, e que essas atividades de acompanhamento e fiscalização financeira das unidades descentralizadas cabia à Secretaria Executiva, notadamente a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde.

116. Ressaltou que à Diretoria Executiva cabia, dentre outras atividades, 'coordenar e controlar atividades orçamentárias, inclusive, das unidades descentralizadas (ex: Into), acompanhar e avaliar a execução de programas e projetos; coordenar e supervisionar as atividades de convênios, acordos, ajustes e similares sob responsabilidade do Ministério; planejar, coordenar e supervisionar as atividades de prestação de contas'.

117. Pontuou que as informações requeridas pelo TCU à SAS não teriam como serem prestadas porque não estariam dentre suas atribuições.

118. Além disso, asseverou que o Acórdão não leva em consideração o disposto no art. 4º da Portaria 401/2005 do Ministério da Saúde, no qual o Ministro da Saúde atribuiu diretamente ao Into competência para execução do Projeto Suporte.

119. Nesse contexto, considerou obscuro imputar ao Secretário de Assistência à Saúde responsabilidade pelos fatos narrados no processo de auditoria em razão da posição que ocupava à época dos fatos, tendo em vista que a competência delegada pelos atos atribuídos a SAS era de outra unidade (INTO) ou de outra Secretaria (Secretaria Executiva / Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde).

120. Pontuou que não há fato concreto que possa lhe ser atribuído e que não consta prova no Acórdão de que teria participado do Pregão, nem mesmo qualquer documento com sua direção ou assinatura.

121. Salientou que as prestações de contas apresentadas pelo INTO eram encaminhadas e analisadas pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e não pela Secretaria da Atenção à Saúde.

122. Registrou que os pregões auditados não ocorreram durante a sua gestão administrativa. Quanto à execução dos referidos contratos, enfatizou que as liquidações das despesas relativas aos pregões eram realizadas no âmbito do Into, sob fiscalização da Secretaria Executiva, defendendo que nunca foi ordenador destas despesas nem teve a responsabilidade de fiscalizá-las.

123. Considerou que inexistem indícios mínimos para a sua citação em tomada de constas especial, ao que alegou, em primeiro lugar, ausência de nexo de causalidade. Reiterou que não atuou nos pregões apurados, e que é mencionado como responsável em pregões que não foram realizados em sua gestão.

124. Sustentou novamente que não cabia à Secretaria de Atenção à Saúde a homologação de certames, a verificação de prestações de contas e outras atividades de competência da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e de sua Diretoria-Executiva do Fundo nacional de Saúde.

125. Argumentou que sua responsabilidade só seria possível com a existência de conduta antijurídica que lhe fosse atribuída e a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta e o dano, o que entende não ter ocorrido.

126. Alegou também a inexistência de conduta omissiva ou desidiosa da sua parte e a inviabilidade de sua responsabilização. Entendeu que não houve comprovação de qualquer ação sua nos pregões em questão, sendo esta a única justificativa para figurar nos autos seria por omissão.

127. Asseverou que não tinha atribuição de exercer atividades fiscalizatórias para impedir irregularidades e que tal fiscalização sequer seria possível haja vista a multiplicidade de funções inerentes ao cargo de Secretário de Atenção à Saúde.

128. Aduziu que houve omissão quanto à análise das reais atribuições do embargante na secretaria de atenção à saúde e esclareceu o que considera as reais atribuições da Secretaria de Atenção da Saúde, fazendo referência ao art. 5º da Portaria 401/2005.

129. Defendeu que as funções atribuídas à Secretaria de Atenção à Saúde são voltadas a definição de políticas de orientação e avaliação técnica e estratégica da assistência à saúde em âmbito nacional, considerando ser impossível que o gestor que ocupa a posição de Secretário da SAS fiscalize diretamente as atividades operacionais de compras de materiais e equipamentos de cada unidade de saúde, em âmbito nacional, ainda que dentro de um programa específico, como no Projeto Suporte.

130. Registrou que o Into é referência em cirurgias ortopédicas e que, por isso, foi designado como órgão gestor da implementação do Projeto, de modo que a SAS teria a função de avaliar os impactos do Projeto Suporte na integração, qualidade e disponibilidade dos serviços de ortopedia, traumatologia e reabilitação pós-operatória nas regiões com baixa capacidade de oferta e de produção.

131. Protestou pela prescrição do processo haja vista decorridos mais de dez anos dos atos de gestão questionados, considerando o período em que ocupou o cargo de Secretário.

132. Asseverou que no âmbito do Tribunal de Contas da União, o prazo prescricional aplicável é de cinco anos. Para fundamentar, reproduziu a jurisprudência (RECURSO ESPECIAL Nº 1.480.350 - RS (2014/0142962-8).

133. Desse modo, retornou ao julgado supracitado e alegou que, do precedente, prevaleceu o entendimento de que a atuação do TCU tem prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/1932 e 1º da Lei 9.873/1999. Entende que a pretensão punitiva da Corte está prescrita.

134. Fora isso, ressaltou que o tema está prestes a ser enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, tratando-se de matéria com repercussão geral reconhecida.

135. Desse modo, requereu o pronunciamento do TCU sobre a decisão do STF, e, invocando os princípios da segurança jurídica e da economia processual, considerou prudente suspender a tramitação do processo até a conclusão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, que se encontra pautado para 2/8/2018.

Análise

136. A partir da leitura integrada dos artigos 1º, 5º e 7º da Portaria 401/2005, que instituiu o Projeto Suporte, fica evidente a obrigação dos responsáveis pela SAS em **avaliar a execução da implementação da estruturação física** dos serviços de traumato-ortopedia, no âmbito do referido projeto, ligadas às Secretarias Estaduais e às Municipais de Saúde, como se verifica a seguir, *in verbis*:

Art. 1º Criar o **Projeto de Estruturação** e Qualificação dos Serviços Existentes de Ortopedia, Traumatologia e Reabilitação Pós-Operatória no Sistema Único de Saúde - **PROJETO SUPORTE.**

Parágrafo único. **O objetivo do Projeto é promover a estruturação de serviços de tráumato-ortopedia e de reabilitação pós-operatória**, por meio do apoio técnico e **financeiro às Secretarias Estaduais e às Municipais de Saúde na implantação** e implementação de serviços de ortopedia, traumatologia e reabilitação pós-operatória de média e alta complexidade, prioritariamente nas regiões com baixa capacidade de oferta e de produção nas referidas especialidades.

(…)

Art. 5º **Definir que a Secretaria de Atenção à Saúde avalie a execução da implementação dos serviços de que trata o Parágrafo único do artigo 1º** desta Portaria, por meio de termos de compromisso e/ou convênios.

(…)

Art. 7º Definir que as Secretarias Estaduais de Saúde e às Secretarias Municipais de Saúde deverão apresentar à **Secretaria de Atenção à Saúde as necessidades quanto à estruturação** de serviços de tráumato-ortopedia e reabilitação pós-operatória, de acordo com o **artigo 1º desta Portaria**, acompanhadas de parecer favorável da Comissão Intergestores Bipartite.

§ 1º Serão priorizadas pela Secretaria de Atenção à Saúde as demandas para a realização das ações de **caráter estrutural**, organizativo e operacional provenientes dos Estados que compõem a Amazônia Legal. (grifo nosso)

137. Como se verifica, a aquisição de equipamentos médicos era um ponto fulcral para a implementação do Projeto Suporte. Nesse contexto, constata-se que o Secretário de Atenção à Saúde, **nos exatos termos da norma em tela**, passou a ter a incumbência de avaliar a efetiva entrega dos referidos equipamentos aos destinatários finais, ainda que a atribuição de supervisionar as eventuais prestações de contas estivesse fora de suas competências, conforme alegado nos embargos apresentados, nos termos dos arts. 8° e 12 do Decreto 5.841/2006.

138. Insta salientar que o relatório de auditoria em momento algum registrou que era obrigação da SAS fiscalizar a execução do Projeto Suporte ou realizar despesas relativas ao mencionado projeto. Na realidade, o consignado nesse documento técnico do Tribunal foi a **omissão** dos responsáveis pela SAS em avaliar a execução da implementação desse projeto, mesmo cientes da assinatura dos Termos de Cooperação Técnica e da transferência de recursos orçamentários do Ministério da Saúde para o Into, no montante de cerca de R$ 180 milhões (todo o Projeto Suporte). No Pregão Presencial 135/2008, foi realizada despesa no valor de **R$ 8.543.496,15**.

139. A abstenção de prática de um ato, quando existe um dever jurídico expresso (art. 5º da Portaria 401/2005), consubstancia conduta omissiva do gestor público, o que o torna passível de responsabilização por parte desta Corte de Contas.

140. Nesse sentido, foram identificados no curso da auditoria, por meio de resposta da SAS (peça 316, p. 2), elementos probatórios incontestes que demonstram a inexistência de avaliações da implementação do Projeto Suporte, conforme foi detalhado nos parágrafos 87 ao 97 da situação encontrada do presente relatório.

141. Quanto às questões da prescrição da pretensão punitiva e da prescrição da cobrança do débito, o voto condutor do Acórdão 1.940/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, deixou claro para o jurisdicionado o entendimento dessa Corte de Contas sobre o assunto, qual seja:

'Para isso, inicialmente, é preciso traçar a distinção entre a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, **relativa à aplicação de sanções**, e a prescrição do débito, de natureza compensatória. Com relação à primeira, o paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário estabeleceu que, para os processos que tramitam neste Tribunal, incide a regra dos arts. 202 e 205 do Código Civil, ou seja, **a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos**, e a interrupção do prazo prescricional pelo ato que ordena a citação no âmbito

do TCU. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.' (grifo nosso)

(…)

'Já **no que diz respeito ao débito**, cumpre, inicialmente, consignar que a tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que **são imprescritíveis**, conforme os Acórdãos 232/2017-TCU-Primeira Câmara, 2.910/2016-TCU-Plenário, 5.939/2016-TCU-Segunda Câmara e 5.928/2016-TCU-Segunda Câmara.' (grifo nosso)

142. Não obstante, em relação ao período de sua gestão, verifica-se a **ausência de responsabilidade de José Carvalho de Noronha**, pois sua gestão ocorreu no período de 30/4/2007 a 24/7/2008 e a data de realização do pregão foi 17/12/2008, fato que comprova a sua impossibilidade de avaliar a implementação do objeto do Pregão Presencial 135/2008 (Processo Administrativo do INTO 250057/2953/2008).

143. Portanto, em face disso, o nome de **José Carvalho de Noronha, ex-Secretário de Atenção à Saúde**, será retirado do rol de responsáveis do presente processo, em razão única e exclusivamente do período de sua gestão.

144. Todavia, será incluído no rol de responsáveis do processo o Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde, Arionaldo Bomfim Rosendo, que exerceu essa atividade no exercício financeiro de 2009 (ano da emissão das ordens bancárias), visto que foi comprovado, por meio de resposta do Into (peça 343, 4 e 6 do TC 014.858/2017-7), a não localização de todos os termos de recebimento dos equipamentos, consequentemente, a ausência das devidas prestações de contas, conforme foi circunstanciado nos parágrafos 67-69 e 92-93 da situação encontrada do presente relatório.

145. Vale lembrar que a responsabilidade por supervisionar as atividades de prestação de conta dos recursos do SUS era da **Diretoria-Executivo do Fundo Nacional de Saúde**, nos termos do art. 8º dos Decretos 5.841/2006, 5.974/2006, 6.860/2009, 7.135/2010, 7.336/2010 (vigentes à época da irregularidade), conforme precisamente destacado nos embargos apresentados pelo senhor José de Carvalho Noronha.

Alberto Beltrame (peça 544 do TC 014.858/2017-7)

146. Inicialmente, informou que exerceu o cargo de Secretário de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde no período compreendido entre 26/12/2008 e 4/1/2011.

147. Alegou decadência do exercício do poder de polícia da Administração Pública, com base no prazo quinquenal, tendo em vista a conversão dos autos em tomada de contas especial.

148. Ressaltou que não é o caso de imprescritibilidade da ação para restituição de prejuízo causado ao Erário, uma vez que, para tal procedimento, é necessário que o crédito já esteja constituído por meio de tomada de contas com *status* de título executivo.

149. Destacou que a Administração Pública deve obedecer a limites temporais, para que não constitua ofensa aos princípios do Estado de Direto, como o da segurança jurídica e da ampla defesa. Nesse sentido, trouxe o Informativo de Jurisprudência 0581 (período de 14 a 28 de abril de 2016) do Superior Tribunal de Justiça.

150. Aproveitou para arguir nos Embargos de Declaração a decadência, reiterando que deixou o cargo em 3/1/2011, pontuando que o prazo limite para que figurasse como alvo de medida de prestação de contas especial sobre os fatos discutidos se encerrou em 3/1/2016. Assim, aduziu que não resta alternativa aos julgadores que não o reconhecimento da prescrição acerca dos fatos apurados no acórdão.

151. No mérito, a respeito das ordens de citação II.1.de Superfaturamento ligado ao Pregão Presencial 147/2007 do INTO e II.2. Superfaturamento do Pregão Presencial 124/2006 do INTO, ambos itens do Acórdão, alegou obscuridade e omissão, pois exerceu o cargo de Secretário de Atenção à Saúde somente a partir do ano de 2008, sendo que os certames mencionados ocorreram nos anos de 2006 e 2007, época em que não possuía vínculos com o órgão.

152. Argumentou também que o teor do Acórdão não menciona como ele poderia ter contribuído para prática de irregularidades, uma vez que não era sócio das empresas listadas nem desempenhava cargo que pudesse contribuir com as impropriedades apontadas.

153. Citou os arts. 20 e 21 do Decreto-Lei 4.657/1942 para fundamentar que os efeitos e razões do ato administrativo não ficam explícitos ou implícitos quanto a ele, salientando inexistir justificativas para sua responsabilização acerca de quaisquer irregularidades e danos potencialmente sofridos pelo Erário.

154. Afirmou que o único fundamento trazido no corpo da decisão se limitou unicamente à menção do

artigo 5° da Portaria GM/MS 401/2005, o qual reproduziu, assim como reproduziu o art. 1º da referida Portaria para argumentar que não há referência de a Secretaria de Atenção à Saúde ter qualquer atribuição, e, porventura, qualquer responsabilidade na montagem e fiscalização direta dos procedimentos licitatórios.

155. Acrescentou que o tratamento que lhe foi dado diverge daquele dispensado aos demais citados na decisão, em que foram mencionados e explicitados os motivos de seu arrolamento como alvo da prestação de contas especial, inclusive por meio da indicação da medida de sua participação como componente da cadeia de irregularidades. Considerou que a sua citação se deu por via de mera ocasionalidade do cargo que ocupou, inclusive fora do período dos procedimentos apurados.

156. Ressaltou inexistir qualquer relação sua com os procedimentos mencionados, tanto por extemporaneidade dos fatos, quanto pela falta de substância dos motivos que lhe conduziram a citação no Acórdão, requerendo o afastamento da tomada de contas especial, considerando ser impossível suprir a obscuridade e a omissão apontadas.

157. Em relação aos itens 11.3. (Pregão Eletrônico 131/2009 do INTO) e 11.8. (Pregão Presencial 164/2006 do INTO) do Acórdão, sustentou, igualmente, a ausência de indicação de como teria havido a sua colaboração ou participação nas irregularidades apontadas. Defendeu que a gravidade dos fatos apurados e de suas consequências não podem ensejar responsabilização por presunção e que o simples fato de ocupar o cargo de Secretário de Atenção à Saúde à época dos acontecimentos não pode ser o único fundamento para ensejar esta medida administrativa.

158. Reiterou que não houve motivação para a sua citação, o que acarreta cerceamento de defesa, porque não foram especificados os fatos que contra si estão sendo apurados, o que, novamente, sustentou ser uma omissão.

159. Asseverou que os pregões eletrônicos são realizados pelo INTO, que goza de autonomia funcional para realizar as licitações necessárias ao cumprimento de suas atribuições, conforme dispõe o art. 27 do Decreto 8.901/2016, o qual reproduz nos Embargos.

160. Complementou afirmando que o desenvolvimento das parcerias firmadas pelo INTO, como o Projeto Suporte, está entre suas funções delegadas, sendo anterior à sua chegada ao cargo de Secretário de Atenção à Saúde. Defendeu ser incompatível sua responsabilização, do ponto de vista funcional e sob aspecto temporal.

161. Destacou que o Acórdão está eivado de obscuridade, porque não demonstra a presença dos requisitos autorizadores da sua responsabilização, sendo estes o nexo de causalidade, a prática da má-fé e de conduta omissa ou desidiosa.

162. Salientou que não participou das irregularidades identificadas, o que excluiria o nexo de causalidade, indispensável para a configuração da responsabilidade subjetiva. Sustentou que não houve também caracterização de má fé, estando assim ausente a indicação de atuação específica e dolosa de sua parte para a concretização do prejuízo, bem como de atuação negligente, imprudente ou imperita. Entende que a ausência de conduta culposa ou dolosa implica na ausência de responsabilidade e descabido o ônus de ter que responder a processo administrativo.

163. Reiterou que sempre exerceu suas atribuições de forma dedicada e cautelosa, quando do exercício do cargo e que sua avaliação deve ser vinculada a uma conjugação de aspectos objetivos e temporais intrínsecos aos motivos que permeavam a tomada de decisão. Relembrou que os atos questionados passaram pela análise dos agentes e órgãos competentes para tanto e que não houve nenhum alerta para irregularidades. Nesse sentido, concluiu que não houve omissão, argumentando que esta pressupõe o conhecimento da irregularidade.

164. Defendeu mais uma vez não haver nexo de causalidade, conduta omissiva ou mesmo má-fé e, por isso, entende obscura a fundamentação da decisão que determina sua citação em processo de Tomada de Contas Especial.

165. Por fim, requer o reconhecimento do transcurso do prazo decadencial e o acolhimento dos Embargos de Declaração para sanar as omissões e obscuridades apontadas.

Análise

166. Inicialmente, cabe esclarecer a fase processual da presente apuração, com objetivo de dirimir qualquer dúvida sobre eventual desrespeito aos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa.

167. O TCU, por meio do Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, determinou, entre outras medidas, a conversão dos autos em tomada de contas especial, **a individualização das condutas, com a indicação, para cada responsável, do débito correspondentes aos atos por ele praticados** e, consequentemente, a citações dos responsáveis.

168. Nesses termos, considerando os exatos termos da deliberação do Tribunal, em momento algum

ocorreu qualquer possibilidade de afronta aos princípios do Estado de Direito ou de decisão com base em valores jurídicos abstratos, conforme sugerido na peça apresentada pelo embargante.

169. Em relação à prescrição da pretensão punitiva e da prescrição da cobrança do débito, o voto condutor do Acórdão 1.940/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, deixou claro para o jurisdicionado o entendimento dessa Corte de Contas sobre o assunto, conforme já apresentado no parágrafo 141 deste relatório.

170. Quanto ao período de exercício no cargo de Alberto Beltrame (de 26/12/2008 a 4/1/2011) relacionado à ocorrência das ilegalidades, é importante destacar que o presente apartado do TC 014.858/2017-7 trata exclusivamente das irregularidades evidenciadas no Pregão Presencial 135/2008, que foi realizado em 17/12/2008 e teve os pagamentos executados no início do ano de 2009 (durante a sua gestão), aspecto temporal que demonstra total relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e a omissão constatada.

171. Nesses termos, verificou-se que o ponto crucial para a individualização da conduta do responsável é a relação entre o período de gestão e a data da execução da implementação da estruturação das unidades de saúde.

172. Vale destacar que, mesmo não constando referência expressa ao **Pregão Presencial 135/2008** nos embargos apresentados, os seus argumentos trazidos aos autos foram analisados, nos termos determinados pelo Relator e em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

173. Sobre o mérito da responsabilização do ex-Secretários de Atenção à Saúde, os parágrafos 87 a 97 e 136 a 140 desta instrução circunstanciam as determinações normativas que estabelecem as obrigações desse responsável, assim como caracteriza a omissão detectada, pois ficou demonstrado que se exigia uma conduta positiva do gestor (avaliação da estruturação física das unidades de saúde contempladas pelo Projeto Suporte), a qual não foi realizada.

174. Portanto, em face disso, o nome de Alberto Beltrame**,** ex-Secretário de Atenção à Saúde, será mantido no rol de responsáveis do presente processo.

Evidência identificadas pelo MPF nas delações premiadas homologadas e nos acordos de leniência

175. Inicialmente, a título de contextualização da gravidade dos indícios de irregularidade ligados a esse processo, vale destacar que o Ministério Público Federal colheu diversas evidências sobre mau uso do dinheiro público e sobre direcionamento de licitações, por meio de quebra de sigilos, buscas e apreensões, inquérito policial, acordos de leniência e colaborações premiadas, resultando em prisões de diversos administradores públicos e empresários da área de comercialização de equipamentos de saúde.

176. Quanto às colaborações premiadas e aos acordos de leniências, serão apresentadas apertadas sínteses, visto que apenas confirmam diversas evidências de ilegalidades também detectadas por essa Corte de Contas, por iniciativa própria, durante a fiscalização, conforme descrito na situação encontrada.

Operação Fatura Exposta I (peça 4)

177. Segundo a colaboração com a justiça (delação premiada), realizada por Cesar Romero (peça 4, p. 2), chefe da assessoria jurídica do Into, no período de 7/10/2002 a 2/3/2007, e subsecretário executivo da secretaria de estado de saúde do Estado do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2010, várias irregularidades foram organizadas e perpetradas, desde 2004 até os dias atuais, por gestores dessas instituições de saúde (Into e Secretaria Estado de Saúde), principalmente no curso de processos licitatórios (fases interna e externa).

178. O delator Cesar Romero descreveu o *modus operandi* utilizado para fraudar as licitações, a saber:

a) organização de cartel de fornecedores de equipamentos médicos hospitalares no exterior para fraudar licitações;

b) colocação de critérios técnicos (cláusulas restritivas da competitividade) nos editais para privilegiar as empresas do cartel;

c) utilização de pregões com objetos direcionados para a participação de empresas estrangeiras, mas sem publicação do edital no exterior, de modo que somente as empresas estrangeiras participantes da fraude tivessem conhecimento da aquisição;

d) arranjo entre as empresas do cartel para realizar a alternância da empresa vencedoras dos certames licitatórios (rodízio entre as empresas contratadas); e

e) cotação de preços, na fase interna da licitação, viciada, eis que havia o conhecimento prévio, por parte da administração, do valor que as licitantes fraudadoras iriam apresentar na fase de propostas e dos lances.

179. As empresas que participavam de tal cartel ('clube do pregão internacional'), conforme consta na colaboração premiada apresentada ao Ministério Público Federal, eram as seguintes: RIZZI, M.D. INTERNACIONAL, AKA TRADE, INDUMED, PER PRIMA, COMERCIAL MÉDICA, PHILIPS MEDICAL

SYSTEMS NEDERLAND B.V., DBS3 COMERCIAL CIENTÍFICA, DRAGER, HELO MED, MAQUET, DIXTAL, NEW SERVICE, ULTRA IMAGEM, M&M LOPES, STRYKER, MACROMED, MULTIMEDIC, AGA MED.

180. Vale destacar que tais informações foram evidenciadas pelo MPF (peça 4) e são públicas, pois estavam disponíveis na rede mundial de computadores, no sítio eletrônico https://docplayer.com.br/54639380-Ministerio-publico-federal-procuradoria-da-republica-no-estado-do-rio-de-janeiro-nucleo-de-combate-a-corrupcao-forca-tarefa-lava-jato.html, no dia 28/9/2018.

Operação Fatura Exposta II (Operação Ressonância - peças 5-6)

181. Segundo a colaboração com a justiça, realizada por Leandro Rosa Camargo (peça 5, p. 23), sócio administrador da empresa Per Prima Comércio e Representação Ltda., a partir de 16/7/2008, várias ilegalidades foram praticadas pelos envolvidos nas licitações do Into.

182. O delator Leandro Rosa Camargo descreveu o *modus operandi* utilizado para fraudar as licitações, a saber:

a) o cartel de empresas para vender no Into era organizado pela empresa Oscar Iskin (responsável: Miguel Iskin), que recebia 13% (sempre em espécie) do total pago para as empresas desse cartel;

b) o argumento utilizado pelos funcionários da empresa Oscar Iskin para cobrança dos 13% era que o '**dinheiro que vinha de Brasília**' havia sido '**captado e trazido pelo Miguel Iskin por meio de seus contatos políticos na capital, e que o dinheiro, portanto, pertencia a ele**';

c) o controle nas licitações exercido por Miguel Iskin ocorria tanto sobre as empresas do cartel como sobre os funcionários do Into, o qual 'começava no descritivo dos produtos de forma a diminuir o número possível de participantes para evitar muita concorrência';

d) o fornecedor apontava as características que seu produto tinha e que a concorrência não teria;

e) a outra forma de restringir a competição na licitação era licitar por conjunto;

f) a estimativa de preços de mercado era uma combinação de preços pré-estabelecida, pois cada empresa que participava já sabia qual era o preço final pelo qual seria vendido seu produto na licitação;

g) o hospital pedia cotação para empresas que não vendiam o produto, apenas para possibilitar o fechamento da pesquisa de mercado;

h) a fase externa da licitação contava com algumas empresas figurantes para dar lances com preços falsos, assim gerando uma quantidade satisfatória de lances;

i) a desclassificação de empresas não integrantes do esquema de fraudes era um estratagema utilizado pelos funcionários do Into, que muitas vezes recebiam a análise dos erros dos concorrentes dos próprios funcionários das empresas já marcadas para ganhar o certame;

j) o planejamento para as compras no Into era feito com base na previsão de crescimento em relação às cirurgias do ano anterior, **mas essa estimativa passou a ser deturpada nos últimos anos, quando o Into passou a comprar material para vários outros hospitais (projeto suporte)**;

183. Além da colaboração com a justiça, realizada por Leandro Rosa Camargo, a empresa Per Prima Comércio e Representação Ltda. firmou com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) Acordo de Leniência Parcial 20/2017, no qual foram informadas diversas práticas anticoncorrenciais executadas por empresas fornecedoras de insumos ao longo de mais de vinte anos. Muitas dessas empresas também participaram das licitações de equipamentos hospitalares.

184. Segundo consta no acordo de leniência, as empresas podem ser divididas em quatro grupos (peça 5, p. 44):

a) Empresa líder - Oscar Iskin & Cia Ltda.;

b) Empresas Secundárias - Strattner, Helo Med, Lang, Med Lopes, Novum, Ortospina, Per Prima, Rizz, Technicare, Tellus SP, Tellus RJ e WM;

c) Empresas 'laranjas' - Aga Med, Arterial Life, Artrotech, C.M, Dabasons, Endoscientific/Involve, Ineterhospitalar, Levfort, Lógica, Maxcare, New Service, Renaltec e Zeiki.

d) Empresas Fornecedoras - Baumer, Biomet/Zimmer, de Soutter, Drager, Implanmed, Johnson & Johnson, Maquet, Microport, Orthofix, Stryker e Venkuri.

185. Segundo a colaboração com a justiça, realizada por Norman Pierre Gunther (peça 5, p. 124), administrador da empresa Maquet do Brasil Equipamentos Médicos Ltda., no período de 19/11/2004 a 26/7/2017, e nos termos do acordo de leniência da referida empresa, várias ilegalidades foram praticadas pelos envolvidos nas licitações do Into, quais sejam:

a) a empresa Oscar Iskin passava informações ao colaborador sobre os projetos antes mesmo de os órgãos

lançarem as licitações, por meio do funcionário MARCO ANTONIO, o qual avisava ao colaborador ou a algum funcionário da Maquet que seria aberto um processo licitatório;

b) a empresa Maquet inseria especificações de seus produtos nos editais para direcionar o certame, informando todos os detalhes e particularidades à Oscar Iskin;

c) a empresa Maquet transmitia informações e preços à Oscar Iskin;

d) a empresa Oscar Iskin dividia o mercado, decidindo quais lotes ficariam a cargo de cada empresa. A divisão de mercado era feita sem parâmetro fixo entre as empresas com quem ela (Oscar Iskin) trabalhava, como a Drager, Baumer e Stryker, ainda que sem contrato formal de representação;

e) a empresa Maquet usava representantes para apresentar propostas-cobertura em certames que não iria vencer. Os certames e os valores eram determinados pela Oscar Iskin, que também indicava a necessidade de impugnação de certames pela Maquet;

f) a empresa Maquet cobrava da Oscar Iskin os pagamentos das licitações que vencia e, após o empenho da despesa, começava a produzir os produtos; e

g) a empresa Oscar Iskin cobrava taxa de comissionamento de 40%, e, apesar de considerar elevada, a Maquet aceitava, devido à alta taxa de sucesso da Oscar Iskin nos contratos com órgãos públicos; e

h) a estimativa de valor total pago em comissionamento à empresa Oscar Iskin gira em torno de 150 a 200 milhões de dólares.

186. Vale destacar que tais informações foram evidenciadas pelo MPF (peças 5-6) e são públicas, pois estavam disponíveis na rede mundial de computadores, no sítio eletrônico https://docplayer.com.br/83174670-Ministerio-publico-federal-procuradoria-da-republica-no-estado-do-rio-de-janeiro-nucleo-de-combate-a-corrupcao-forca-tarefa-lava-jato.html, no dia 28/9/2018 e no sítio eletrônico https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/Busca-e-apreensa%CC%83o-Fatura-Exposta-II-FINAL.pdf, no dia 24/10/2018.

Responsabilização

Sr. Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30) - Diretor-Geral do Into

Irregularidade (parágrafos 18 a 38 e 103 a 110 deste relatório)

187. Realização de processo de compra ilegal, resultado de vários descumprimentos legais, quais sejam, do disposto no § 1º, art. 4º, do Decreto 5.450/2005, c/c o inciso I, art. 8º, do Decreto 3.555/2000, c/c o inciso III, art. 3º, da Lei 10.520/2002, c/c os arts. 3º, §1º, art. 6º, inciso IX, 7º, inciso I, §5º, 14, 38, inciso VI da Lei 8.666/1993, c/c o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Condutas

188. Autorizou a realização do Pregão Presencial 135/2008 com características de direcionamento, sem termo de referência fundamentado em estudos técnicos preliminares e com parecer jurídico da Advocacia-Geral da União divergente, homologou o resultado da licitação, assinou o Contrato 075/2008 e autorizou os pagamentos sem comprovação do recebimento dos equipamentos.

Nexo de causalidade

189. A realização do processo de compra em tela ao arrepio da legislação e as autorizações de pagamentos sem comprovação de recebimento resultaram em prejuízo para os cofres públicos.

Sr. Miguel Iskin (269.294.147-00), sócio administrador da Oscar Iskin & Cia Ltda.

Irregularidade (parágrafos 82 a 86 deste relatório)

190. Descumprimento das obrigações contratuais estabelecidas, com infração aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 c/c parágrafo único, art. 2º da Lei 8.666/1993, c/c o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Conduta

191. Beneficiário dos recebimentos do Contrato 075/2008, por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, sem comprovação de entrega dos equipamentos.

Nexo de causalidade

192. Os recebimentos de valores ao arrepio da legislação resultaram em pagamentos indevidos.

Sr. Cláudio Roberto Vianna (006.678.417-41), Assessor Jurídico do Into

Irregularidade (parágrafos 39 a 42 deste relatório)

193. Aprovação de assinatura de contrato fruto de ilegalidades, com infração ao parágrafo único, inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/1993, c/c o inciso XXI do art. 37, da Constituição Federal.

Conduta

194. Emissão de parecer com erro grosseiro autorizando a assinatura de contrato, desconsiderando as ilegalidades evidenciadas pela Advocacia-Geral da União, por exemplo, falta de justificativa suficiente para a

realização de pregão presencial e exigência indevida de carta de solidariedade.

Nexo de causalidade

195. A emissão do parecer possibilitou a assinatura de contrato originado de uma licitação com várias ilegalidades e, consequentemente, resultou em prejuízo aos cofres públicos.

Sr. José Luiz de Alcântara Ramalho Neto (028.169.197-57) fiscal do contrato

Irregularidade (parágrafos 44 e 51 a 61 deste relatório)

196. Omissão do fiscal do contrato, com infração ao disposto no inciso II do art. 73 da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

Conduta

197. Não comprovação, por meio de termo de recebimento, do objeto contratado (fase da liquidação da despesa), mesmo ciente dos pagamentos executados.

Nexo de causalidade

198. A omissão do fiscal do contrato possibilitou a realização do pagamento sem a documentação devida, consequentemente, resultou em prejuízo aos cofres públicos.

Sra. Maria do Perpétuo Socorro Moura de Oliveira (396.808.003-34), fiscal do Contrato

Irregularidade (parágrafos 44 e 51 a 61 deste relatório)

199. Omissão da fiscal do contrato, com infração ao disposto no inciso II do art. 73 da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

Conduta

200. Não comprovação, por meio de termo de recebimento, do objeto contratado (fase da liquidação da despesa), mesmo ciente dos pagamentos executados.

Nexo de causalidade

201. A omissão do fiscal do contrato possibilitou a realização do pagamento sem a documentação devida, consequentemente, resultou em prejuízo aos cofres públicos.

Sr. José Carvalho de Noronha (176.030.057-87), ex-Secretário de Atenção à Saúde

202. Constata-se, por meio da análise dos embargos apresentados, a ausência de responsabilidade desse ex-Secretário de Atenção à Saúde, pois sua gestão ocorreu no período de 30/4/2007 a 24/7/2008 e a data de realização do pregão foi 17/12/2008, fato que comprova a sua impossibilidade de avaliar a implementação do objeto do Pregão Presencial 135/2008 (parágrafos 98 e 143 deste relatório).

Sr. Arionaldo Bomfim Rosendo (182.782.991-53), então Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde

Irregularidade (parágrafos 144 a 145 deste relatório)

203. Omissão do ex-Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde, com infração ao art. 8º dos Decretos 5.974/2006, 6.860/2009, 7.135/2010, 7.336/2010.

Conduta

204. Falta de supervisão das atividades de prestação de conta do Into dos recursos do SUS (Projeto Suporte), mesmo ciente da assinatura dos Termos de Cooperação Técnica e da transferência de recursos orçamentários do Ministério da Saúde para o Into.

Nexo de causalidade

205. A omissão do ex-Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde possibilitou a falta de prestação de contas, consequentemente, resultou em prejuízo aos cofres públicos.

Sr. Alberto Beltrame (308.910.510-15), Secretário de Atenção à Saúde

Irregularidade (parágrafos 87 a 98 deste relatório)

206. Omissão do ex-Secretário de Atenção à Saúde, com infração ao disposto no art. 5º da Portaria 401/2005.

Conduta

207. Não avaliação da implementação do Projeto Suporte, mesmo ciente da assinatura dos Termos de Cooperação Técnica e da transferência de recursos orçamentários do Ministério da Saúde para o Into.

Nexo de causalidade

208. A omissão do ex-Secretário de Atenção à Saúde possibilitou a falta de prestação de contas, consequentemente, resultou em prejuízo aos cofres públicos.

Sr. Helvécio Miranda Magalhães Junior (561.966.446-53), ex-Secretário de Atenção à Saúde

209. A cronologia dos fatos demonstra a sua ausência de responsabilidade. A data de realização do pregão foi 17/12/2008, o pagamento foi realizado em 20/2/2009 e a gestão desse ex-Secretário de Atenção à Saúde

ocorreu no período de 14/1/2011 a 8/5/2014.

210. Dessa forma, exigir a avaliação da execução da implementação do Projeto Suporte relativo ao Pregão 135/2008 não seria razoável, em virtude de sua gestão ter iniciado aproximada dois anos do efetivo pagamento (parágrafo 98 deste relatório).

Sr. Tito Henrique de Noronha Rocha (996.839.207-30), então Coordenador Institucional do Into

Irregularidade (parágrafos 63 a 70 deste relatório)

211. Omissão do Coordenador Institucional do Into, com infração ao disposto no inciso II do art. 73 da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

Conduta

212. Não comprovação, por meio de termo de recebimento, do objeto contratado (fase da liquidação da despesa), mesmo ciente dos pagamentos executados.

Nexo de causalidade

213. A omissão do Coordenador Institucional do Into possibilitou a realização do pagamento sem a documentação devida, consequentemente, resultou em prejuízo aos cofres públicos.

Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002-50), empresa contratada

Irregularidade (parágrafos 82 a 86 deste relatório)

214. Descumprimento das obrigações contratuais estabelecidas, com infração aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 c/c parágrafo único, art. 2º da Lei 8.666/1993, c/c o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Conduta

215. Empresa beneficiária dos recebimentos do Contrato 075/2008, por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, sem comprovação de entrega dos equipamentos e sem autorização para subcontratação do objeto da licitação.

Nexo de causalidade

216. Os recebimentos de valores ao arrepio da legislação resultaram em pagamentos indevidos.

Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002-50), Helo-Med Materiais, Equipamentos e Serviços Hospitalares Ltda. (07.603.158/0001-03) e New Service Comércio e Serviços de Manutenção em Equipamentos Médicos e Hospitalares Ltda. (40.982.787/0001-59), participantes do Pregão 135/2008

Irregularidade (parágrafos 35 e 72 a 83 deste relatório)

217. Fraude à licitação, com infração ao arts. 3º e 95 da Lei 8.666/1993 c/c inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal

Conduta

218. Simulação de competição

Nexo de causalidade

219. A simulação de competição resultou em fraude à licitação

CONCLUSÃO

220. Cumpre esclarecer que o TCU exarou, inicialmente, o Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário, que autorizou, entre outras deliberações, a conversão dos autos relativos à auditoria de conformidade em TCE e a citação dos responsáveis indicados no relatório de fiscalização.

221. Com base nessa deliberação do Tribunal, alguns responsáveis pela SAS apresentaram embargos de declaração, que foram apreciados, por meio do Acórdão 1.940/2018-TCU-Plenário da relatoria do Ministro Bruno Dantas, tendo sido determinado pelo Relator que a Secex-RJ levasse em consideração os pontos suscitados nos recursos ao reanalisar e definir a responsabilidade dos agentes públicos e privados (parágrafo 8 deste relatório).

222. Os inícios de irregularidade identificados neste relatório apresentaram relação entre eles, ou seja, foram constatadas pela equipe de auditoria várias evidências sucessivas, coincidentes e interligadas. Nesse sentido, por meio das individualizações das condutas e com base na legislação, foram apresentadas as devidas responsabilizações (parágrafos 187-219 deste relatório).

223. Em resumo, os indícios detectados foram: falta de publicação em qualquer veículo de mídia internacional de grande divulgação, pregão na forma presencial ao invés de eletrônico, simulação de competição na fase de lances, exigência indevida da carta de solidariedade no edital com características de fraude à licitação, pesquisa inadequada de mercado, pagamentos de ordens bancárias com base em licenças de importação substituídas, falta de prestação de contas do recebimento dos objetos, pagamentos para empresas que não participaram da licitação (parágrafos 18-110 deste relatório).

224. Desta forma, chegou-se à conclusão que a administração do Into direcionava os objetos das

licitações para um grupo de empresas, assim como não incluía os documentos necessários no processo administrativo para a devida prestação de contas, tais como: termos de recebimento, notas fiscais, conhecimento de transporte, licenças de importações válidas etc.

225. Vale destacar que o Ministério Público Federal também chegou nessa conclusão de direcionamento dos certames, por meio de quebra de sigilos, buscas e apreensões, inquérito policial, acordos de leniência e colaborações premiadas. Em virtude dessa circunstância de desvio de dinheiro público, solicitou a prisão de vários envolvidos ao Poder Judiciário (parágrafos 11 e 175-186 deste relatório).

226. Nesses termos, com objetivo de garantir o contraditório e a ampla defesa, os responsáveis pela licitação (Pregão Presencial 135/2008) e pelas execuções dos contratos serão citados solidariamente (parágrafos 82-85 deste relatório).

227. Ficou demonstrado também que a SAS, além de não possuir nos seus arquivos os dados das prestações de contas do Projeto Suporte, não observou os termos do art. 5º da Portaria GM-MS 401/2005, isto é, responsabilidade de avaliar a execução da implementação desse projeto (parágrafos 87-98 deste relatório).

228. Sobre a responsabilização dos ex-Secretários de Atenção à Saúde da SAS, vale esclarecer que alguns gestores foram retirados do rol de responsáveis.

229. Os argumentos apresentados por **José Carvalho de Noronha**, ex-Secretário de Atenção à Saúde, foram capazes de excluir sua responsabilidade no indício de irregularidade a ele atribuído inicialmente, qual seja, falta de avaliação da execução da implementação do objeto do Pregão Presencial 135/2008, visto que o seu exercício no cargo (30/4/2007 a 24/7/2008) ocorreu em período anterior a realização do certame licitatório (17/12/2008) (parágrafos 98 e 202 deste relatório).

230. Com base também no período de gestão e no princípio da razoabilidade, **Helvécio Miranda Magalhães Junior** foi retirado do rol de responsáveis, uma vez que os pagamentos do Pregão 135/2008 ocorreram dois anos antes do início de seu exercício à frente da Secretaria de Atenção à Saúde (parágrafos 98 e 209-210 deste relatório).

231. Todavia, as colocações trazidas aos autos por **Alberto Beltrame** não tiveram o condão de afastar a responsabilização por omissão desse gestor, uma vez que se exigia dele uma conduta positiva em relação à avaliação da execução da implementação da estruturação física dos serviços de traumato-ortopedia, no âmbito do referido projeto, mas não o fez, mesmo estando no período de sua gestão (parágrafos 87-98 e 206-208 deste relatório).

232. Por fim, considerando as ponderações apresentadas nos embargos do ex-Secretário de Atenção à Saúde, José Carvalho de Noronha, e os elementos evidenciados pela equipe de auditoria, ficou constatado que a responsabilidade pela supervisão das atividades de prestação de conta do Into, em relação aos recursos do Projeto Suporte, era do ex-Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde, mas tal supervisão não ocorreu de fato. Desta forma, ficou caracterizada a omissão desse responsável, fato que resultou na inclusão **Sr. Arionaldo Bomfim Rosendo** no rol de responsáveis do presente processo (parágrafos 144-145 deste relatório).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

233. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) citar solidariamente os responsáveis abaixo relacionados, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R$ 6.213.451,75 (valor histórico), atualizada monetariamente a partir de 20/2/2009 (R$ 10.864.220,38), abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência do superfaturamento no pagamento feito à empresa fornecedora de equipamentos hospitalares importados (pagamento sem comprovação de recebimento), o que propiciou a ocorrência do débito relativo ao **Pregão Presencial 135/2008 (Processo Administrativo 250057/2953/2008)**, alertando que caso comprovado, poderá inclusive ensejar a aplicação da sanção de inabilitação dos servidores para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992:

i. Sr. Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30), Diretor-Geral do Into, no período de 24/4/2008 até 8/1/2013, por ter autorizado a realização do Pregão Presencial 135/2008 com características de direcionamento, sem termo de referência fundamentado em estudos técnicos preliminares e com parecer jurídico da Advocacia-Geral da União divergente, homologado o resultado da licitação, assinado o Contrato 075/2008 e autorizado os pagamentos sem comprovação do recebimento dos equipamentos, com infração ao disposto no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005, c/c o inciso I do art. 8º do Decreto 3.555/2000, c/c o inciso III do art. 3º da Lei 10.520/2002, c/c os arts. 3º, §1º, art. 6º, inciso IX, 7º, inciso I, §5º, 14, 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993, c/c

o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (parágrafos 18 a 38 e 103 a 110 deste relatório);

ii. sociedade empresária Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002-50), empresa contratada (Contrato 075/2008), responsável pela apresentação do lance vencedor no Pregão Presencial 135/2008, tendo recebido pagamentos, por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, sem comprovação de entrega dos equipamentos e sem autorização para subcontratação do objeto da licitação, com infração arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 c/c parágrafo único, arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, c/c o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (parágrafos 82 a 86 deste relatório);

iii. Sr. Miguel Iskin (269.294.147-00), sócio administrador da Oscar Iskin & Cia Ltda., beneficiário dos pagamentos relativos ao Pregão Presencial 135/2008, recebido pagamento, por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, sem comprovação de entrega dos equipamentos e sem autorização para subcontratação do objeto da licitação, com infração aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 c/c arts. 2º, parágrafo único, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, c/c o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (parágrafos 82 a 86 deste relatório);

iv. Sr. Cláudio Roberto Vianna (006.678.417-41), Assessor Jurídico do Into, no período de 2/3/2007 até 9/7/2010, por ter emitido um parecer com erro grosseiro autorizando a assinatura de contrato, desconsiderando as ilegalidades evidenciadas pela Advocacia-Geral da União, por exemplo, falta de justificativa suficiente para a realização de pregão presencial; exigência indevida de carta de solidariedade, com infração ao disposto no parágrafo único e inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/1993, c/c o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (parágrafos 39 a 42 deste relatório);

v. José Luiz de Alcântara Ramalho Neto (028.169.197-57) e Maria do Perpétuo Socorro Moura de Oliveira (396.808.003-34) fiscais do Contrato 075/2008, no período de 31/12/2008 a 30/4/2009 (vigência do contrato), visto não terem comprovado documentalmente o recebimento do objeto contratado (fase da liquidação da despesa), mesmo cientes dos pagamentos executados, com infração ao disposto no inciso II do art. 73 da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (parágrafos 44 e 51 a 61 deste relatório);

vi. Sr. Alberto Beltrame (308.910.510-15), Secretário de Atenção à Saúde, no período de 26/12/2008 a 4/1/2011, que não avaliou a implementação do Projeto Suporte, mesmo ciente da assinatura dos Termos de Cooperação Técnica e da transferência de recursos orçamentários do Ministério da Saúde para o Into, com infração ao disposto no art. 5º da Portaria 401/2005 (parágrafos 87 a 98 deste relatório);

vii. Sr. Arionaldo Bomfim Rosendo (182.782.991-53), Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde, no período de 17/9/2007 a 21/1/2011, que não supervisionou as atividades de prestação de contas do Into dos recursos do SUS, relativo ao Projeto Suporte, mesmo ciente dos pagamentos executados, com infração ao art. 8º dos Decretos 5.974/2006, 6.860/2009, 7.135/2010, 7.336/2010 (parágrafos 144 a 145 deste relatório); e

viii. Sr. Tito Henrique de Noronha Rocha, Coordenador Institucional do Into (996.839.207-30), no período de 3/12/2008 até 18/10/2017, visto não ter comprovado documentalmente o recebimento do objeto contratado (fase da liquidação da despesa), mesmo ciente dos pagamentos executados, com infração ao disposto no inciso II do art. 73 da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (parágrafos 63 a 70 deste relatório);

b) promover a oitiva das empresas a seguir relacionadas, com fulcro no art. 250, inciso V, do RITCU, para que, no prazo de até quinze dias contados da ciência, se manifestem sobre as irregularidades subsequentemente indicadas, alertando-as de que, diante da comprovação da suscitada fraude à licitação, o TCU poderá declarar a inidoneidade da licitante fraudadora para participar, por até cinco anos, de licitações na administração federal e de licitações na administração pública estadual, distrital ou municipal com o aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992:

i. **Empresas:** Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002 50), Helo-Med Materiais, Equipamentos e Serviços Hospitalares Ltda. (07.603.158/0001-03) e New Service Comércio e Serviços de Manutenção em Equipamentos Médicos e Hospitalares Ltda. (40.982.787/0001-59);

ii. **Irregularidades:** a empresa Oscar Iskin & Cia Ltda somente recebeu pagamento do Into (no valor de R$ 8.543.496,15), no período de 2005 a 2017, considerando aquisições de material permanente (Categoria Econômica 4) em toda a administração pública federal (registros no Siafi);

iii. a empresa Helo-Med não venceu qualquer licitação significativa de material permanente (Categoria Econômica 4) na administração pública federal (registros no Siafi), no período de 2005 a 2017, tendo recebido apenas R$ 939.663,52;

iv. a empresa New Service, por sua vez, não ganhou licitação de material permanente (categoria econômica 4), no período de 2005 a 2017, na administração pública federal, exceto no Into;

v. a apresentação de um número irrelevante de lances ou não apresentação de qualquer lance (**Pregão Presencial 135/2008)**, fato que tornou a fase de lances do pregão uma ficção, visto que nenhuma empresa realizou disputa efetiva para vencer a licitação (diferença entre a menor proposta e o lance vencedor foi de apenas 3%) (parágrafos 35 e 72 a 80 deste relatório);

c) informar os responsáveis de que, caso não demonstrem a ocorrência de boa-fé, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora e o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento das contas, nos termos dos §§ 1º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE), autuada por determinação do Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário (TC 014.858/2017-7), para apurar irregularidades, com indícios de dano ao erário, relacionadas ao Pregão Presencial 135/2008, promovido pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into) com vistas a aquisição de equipamentos médico-hospitalares.

2. Mencionado processo tratou de auditoria de conformidade realizada pela Secex-RJ com o objetivo de avaliar a legalidade de diversas importações de equipamentos médico-hospitalares efetuadas com recursos federais no estado do Rio de Janeiro pelo referido instituto.

3. O trabalho foi motivado por informações fornecidas ao Poder Judiciário em delação premiada feita por Cesar Romero, que já ocupou os cargos de chefe da assessoria jurídica do Into e de subsecretário executivo da secretaria de saúde do Estado do Rio de Janeiro. Conforme relatado, existiria um esquema orquestrado para fraudar licitações e desviar recursos públicos nas aquisições de equipamentos hospitalares importados efetuadas no referido estado, envolvendo as empresas do cartel chamado "clube do pregão internacional" (Rizzi, M.D. Internacional, Aka Trade, Indumed, Per Prima, Comercial Médica, Philips Medical Systems Nederland B.V., Dbs3 Comercial Científica, Drager, Helo Med, Maquet, Dixtal, New Service, Ultra Imagem, M&M Lopes, Stryker, Macromed, Multimedic, Aga Med).

4. Segundo o delator, esse esquema de fraudes teria surgido num contexto em que o Into realizou diversas compras de produtos hospitalares estrangeiros com recursos federais em razão da implementação do Projeto de Estruturação e Qualificação dos Serviços Existentes de Ortopedia, Traumatologia e Reabilitação Pós-Operatória no Sistema Único de Saúde (Projeto Suporte), criado pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria GM-MS 401/2005.

5. Referido projeto consistiu, entre outras ações, na estruturação de serviços de traumato-ortopedia, por meio de apoio técnico e financeiro às secretarias estaduais e municipais de saúde na implantação de serviços de ortopedia e traumatologia, prioritariamente nas regiões com baixa capacidade de oferta.

6. Coube ao Ministério da Saúde, representado pelo Into, a assessoria e execução do Projeto Suporte, sendo que, segundo o art. 5º da Portaria GM-MS 401/2005, a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) era a responsável pela avaliação da execução da implementação dos serviços relacionados ao Projeto Suporte, por meio de termos de compromisso e/ou convênios.

7. Vários protocolos de cooperação técnica e convênios foram assinados com o objetivo de realizar aquisições de equipamentos hospitalares para encaminhá-los aos estados e municípios beneficiários do Projeto Suporte, tendo sido disponibilizados ao Into recursos orçamentários no montante de 180 milhões de reais no período de 2005 a 2010.

8. A equipe de fiscalização analisou nove processos de contratação que envolveram ao todo R$ 178.315.100,70, dentre eles o Pregão Presencial 135/2008, objeto desta TCE.

9. Em todos os processos foram constatados indícios de direcionamento nas licitações, bem como de débito na execução contratual, caracterizados, de modo geral, pelas seguintes ocorrências: a)

falta de publicação em qualquer veículo internacional de divulgação; b) pregão na forma presencial em vez de eletrônico; c) simulação de competição na fase de lances; d) exigência indevida da carta de solidariedade no edital; e) licitação por preço global em vez de preço por item; f) especificação excessiva do objeto; g) pesquisa inadequada de mercado; h) falta de planejamento e contratação de consultoria clínica para especificar objetos desnecessários; i) ordens bancárias feitas com base em licenças de importação canceladas; j) falta de comprovação do recebimento dos objetos; e k) pagamentos para empresas que não participaram da licitação.

10. Ao final do relatório da auditoria, a Secex-RJ propôs, dentre outras providências: a conversão daqueles autos em TCE; a desconsideração da personalidade jurídica das empresas contratas; a citação de todos os responsáveis direta ou indiretamente envolvidos nas aquisições; e a audiência de todas as empresas que participaram das licitações fraudadas.

11. Por meio do Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário, promoveu-se a desconsideração da personalidade jurídica das empresas e a conversão dos autos em TCE, conforme sugerido pela Secex-RJ, determinando-se a instauração de um processo específico para tratar de cada uma das aquisições fiscalizadas.

12. Contudo, conforme ponderei no voto condutor da referida deliberação, entendeu-se que os autos ainda não estavam suficientemente maduros para que as citações fossem realizadas na forma proposta pela secretaria instrutora, sendo necessário reformulá-las de modo a individualizar melhor não só as condutas, mas também os débitos. Na ocasião, teci as seguintes considerações sobre o assunto:

"20. Ressalto que a responsabilização neste Tribunal preceitua a necessidade de, previamente à citação, realizar a análise de individualização das condutas para posterior apuração e imputação dos débitos, nos limites da participação de cada responsável.

21. Por essa razão, a responsabilidade dos agentes públicos que atuaram apenas no processo de licitação e contratação das aquisições em tela deve se restringir à parcela do débito correspondente ao superfaturamento decorrente de preços excessivos, não se podendo, como propõe a secretaria instrutora, imputar-lhes débito pela não comprovação do recebimento dos equipamentos adquiridos, uma vez que eles não participaram dessa etapa.

22. Na impossibilidade de quantificação do superfaturamento decorrente de preços excessivos, embora não seja possível atribuir débito aos responsáveis que não participaram da etapa de liquidação da despesa, é cabível a aplicação das penas de multa e inabilitação para exercício de função de confiança ou cargo em comissão pelas irregularidades praticadas na licitação. Para tanto, faz-se necessária a realização das devidas audiências, medida não contemplada no encaminhamento proposto pela secretaria instrutiva.

23. Diante disso e uma vez que as irregularidades que não repercutem diretamente no débito deveriam gerar proposta de audiência dos responsáveis, cabe determinar à Secex-RJ que adote providências nesse sentido. Para isso, é importante frisar que a referida unidade deverá levar em consideração a relevância da irregularidade no contexto avaliado e a eventual ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, em face do entendimento firmado no paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário."

13. Assim, acolhendo o voto que apresentei ao relatar aqueles autos, este colegiado, em vez de autorizar as citações e audiências na forma delineada pela Secex-RJ, determinou à referida unidade que, no âmbito das TCEs que fossem instauradas, realizasse:

"9.2.1. as citações dos responsáveis pela ocorrência de dano ao erário, realizando, para tanto, a individualização das condutas, com a indicação, para cada responsável, do débito correspondente aos atos por ele praticados;

9.2.2. as audiências que se fizerem necessárias em face das diversas irregularidades identificadas nos processos licitatórios fiscalizados nesta auditoria, levando em consideração a gravidade das irregularidades e a ocorrência, ou não, da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal;"

14. Instaurada a presente TCE, a Secex-RJ, conforme determinado no referido *decisum*, analisou a responsabilização dos envolvidos nas irregularidades identificadas naquela auditoria que dizem respeito especificamente ao Pregão Presencial 135/2008, submetendo a este Relator a seguinte proposta, consignada na parte final da instrução da peça 10:

"a) citar solidariamente os responsáveis abaixo relacionados, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12,

incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R$ 6.213.451,75 (valor histórico), atualizada monetariamente a partir de 20/2/2009 (R$ 10.864.220,38), abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência do superfaturamento no pagamento feito à empresa fornecedora de equipamentos hospitalares importados (pagamento sem comprovação de recebimento), o que propiciou a ocorrência do débito relativo ao **Pregão Presencial 135/2008 (Processo Administrativo 250057/2953/2008)**, alertando que caso comprovado, poderá inclusive ensejar a aplicação da sanção de inabilitação dos servidores para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992:

i. Sr. Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30), Diretor-Geral do Into, no período de 24/4/2008 até 8/1/2013, por ter autorizado a realização do Pregão Presencial 135/2008 com características de direcionamento, sem termo de referência fundamentado em estudos técnicos preliminares e com parecer jurídico da Advocacia-Geral da União divergente, homologado o resultado da licitação, assinado o Contrato 075/2008 e autorizado os pagamentos sem comprovação do recebimento dos equipamentos, com infração ao disposto no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005, c/c o inciso I do art. 8º do Decreto 3.555/2000, c/c o inciso III do art. 3º da Lei 10.520/2002, c/c os arts. 3º, §1º, art. 6º, inciso IX, 7º, inciso I, §5º, 14, 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (parágrafos 18 a 38 e 103 a 110 deste relatório);

ii. sociedade empresária Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002-50), empresa contratada (Contrato 075/2008), responsável pela apresentação do lance vencedor no Pregão Presencial 135/2008, tendo recebido pagamentos, por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, sem comprovação de entrega dos equipamentos e sem autorização para subcontratação do objeto da licitação, com infração arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 c/c parágrafo único, arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, c/c o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (parágrafos 82 a 86 deste relatório);

iii. Sr. Miguel Iskin (269.294.147-00), sócio administrador da Oscar Iskin & Cia Ltda., beneficiário dos pagamentos relativos ao Pregão Presencial 135/2008, recebido pagamento, por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, sem comprovação de entrega dos equipamentos e sem autorização para subcontratação do objeto da licitação, com infração aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 c/c arts. 2º, parágrafo único, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, c/c o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (parágrafos 82 a 86 deste relatório);

iv. Sr. Cláudio Roberto Vianna (006.678.417-41), Assessor Jurídico do Into, no período de 2/3/2007 até 9/7/2010, por ter emitido um parecer com erro grosseiro autorizando a assinatura de contrato, desconsiderando as ilegalidades evidenciadas pela Advocacia-Geral da União, por exemplo, falta de justificativa suficiente para a realização de pregão presencial; exigência indevida de carta de solidariedade, com infração ao disposto no parágrafo único e inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/1993, c/c o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (parágrafos 39 a 42 deste relatório);

v. José Luiz de Alcântara Ramalho Neto (028.169.197-57) e Maria do Perpétuo Socorro Moura de Oliveira (396.808.003-34) fiscais do Contrato 075/2008, no período de 31/12/2008 a 30/4/2009 (vigência do contrato), visto não terem comprovado documentalmente o recebimento do objeto contratado (fase da liquidação da despesa), mesmo cientes dos pagamentos executados, com infração ao disposto no inciso II do art. 73 da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (parágrafos 44 e 51 a 61 deste relatório);

vi. Sr. Alberto Beltrame (308.910.510-15), Secretário de Atenção à Saúde, no período de 26/12/2008 a 4/1/2011, que não avaliou a implementação do Projeto Suporte, mesmo ciente da assinatura dos Termos de Cooperação Técnica e da transferência de recursos orçamentários do Ministério da Saúde para o Into, com infração ao disposto no art. 5º da Portaria 401/2005 (parágrafos 87 a 98 deste relatório);

vii. Sr. Arionaldo Bomfim Rosendo (182.782.991-53), Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde, no período de 17/9/2007 a 21/1/2011, que não supervisionou as atividades de prestação de conta do Into dos recursos do SUS, relativo ao Projeto Suporte, mesmo ciente dos pagamentos executados, com infração ao art. 8º dos Decretos 5.974/2006, 6.860/2009, 7.135/2010, 7.336/2010 (parágrafos 144 a 145 deste relatório); e

viii. Sr. Tito Henrique de Noronha Rocha, Coordenador Institucional do Into (996.839.207-30), no período de 3/12/2008 até 18/10/2017, visto não ter comprovado documentalmente o recebimento do objeto contratado (fase da liquidação da despesa), mesmo ciente dos pagamentos executados, com infração ao disposto no inciso II do art. 73 da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (parágrafos 63 a 70 deste relatório);

b) promover a oitiva das empresas a seguir relacionadas, com fulcro no art. 250, inciso V, do RITCU,

para que, no prazo de até quinze dias contados da ciência, se manifestem sobre as irregularidades subsequentemente indicadas, alertando-as de que, diante da comprovação da suscitada fraude à licitação, o TCU poderá declarar a inidoneidade da licitante fraudadora para participar, por até cinco anos, de licitações na administração federal e de licitações na administração pública estadual, distrital ou municipal com o aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992:

i. **Empresas:** Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002 50), Helo-Med Materiais, Equipamentos e Serviços Hospitalares Ltda. (07.603.158/0001-03) e New Service Comércio e Serviços de Manutenção em Equipamentos Médicos e Hospitalares Ltda. (40.982.787/0001-59);

ii. **Irregularidades:** a empresa Oscar Iskin & Cia Ltda somente recebeu pagamento do Into (no valor de R$ 8.543.496,15), no período de 2005 a 2017, considerando aquisições de material permanente (Categoria Econômica 4) em toda a administração pública federal (registros no Siafi);

iii. a empresa Helo-Med não venceu qualquer licitação significativa de material permanente (Categoria Econômica 4) na administração pública federal (registros no Siafi), no período de 2005 a 2017, tendo recebido apenas R$ 939.663,52;

iv. a empresa New Service, por sua vez, não ganhou licitação de material permanente (categoria econômica 4), no período de 2005 a 2017, na administração pública federal, exceto no Into;

v. a apresentação de um número irrelevante de lances ou não apresentação de qualquer lance (**Pregão Presencial 135/2008)**, fato que tornou a fase de lances do pregão uma ficção, visto que nenhuma empresa realizou disputa efetiva para vencer a licitação (diferença entre a menor proposta e o lance vencedor foi de apenas 3%) (parágrafos 35 e 72 a 80 deste relatório);

c) informar os responsáveis de que, caso não demonstrem a ocorrência de boa-fé, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora e o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento das contas, nos termos dos §§ 1º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU."

15. Embora esteja de acordo com boa parte das citações *supra*, julgo necessário fazer alguns ajustes, conforme passo a explicar.

***

16. Como é cediço, em regra, a obrigação de reparar danos, incluídos aqueles causados ao erário, tem como pressupostos: a conduta humana (ação ou omissão), o nexo de causalidade, o dano e a culpa *lato sensu* (dolo ou culpa *stricto sensu*).

17. Especificamente no que diz respeito ao nexo de causalidade, parte que interessa à presente discussão, existem, basicamente, duas teorias principais que visam solucionar as situações em que o dano decorre não apenas de uma causa única, direta e imediata, mas de um concurso de causas (concausas): a teoria da equivalência dos antecedentes causais e a teoria da causalidade adequada.

18. Para a primeira, adotada pelo Código Penal Brasileiro e aplicada com certos temperos, todas as condições e circunstâncias que tenham concorrido para produzir o dano são consideradas causa deste. O principal inconveniente apontado nessa teoria, que exige cuidado na hora de aplicá-la, é a possibilidade de se estabelecer uma linha regressiva quase infinita, ampliando-se excessivamente a cadeia de responsabilidade. (MOREIRA, João Batista Gomes. Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. 2ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 416-417)

19. Em contraponto à equivalência dos antecedentes causais, surgiu a teoria da causalidade adequada, que prestigia a causa predominante que deflagrou o dano, estabelecendo que "causa é a condição apta, própria ou adequada a produzir um evento segundo o que ordinariamente acontece". Assim, somente as causas ou condutas relevantes para a produção do dano são capazes de gerar o dever de indenizar, não se devendo considerar como causa de um evento certo antecedente que, em condições normais, não seria idôneo a essa produção (MOREIRA, 2010, p. 419).

20. Como derivação da teoria da causalidade adequada, a teoria da interrupção do nexo causal ou teoria do dano direto e imediato, adotada desde o Código Civil de 1916 e atualmente consagrada no art. 403 o Código Civil de 2002, define que somente a causa direta e imediata deve gerar o dever de indenizar. Na concepção mais restrita dessa teoria, a última condição, pelo simples aspecto cronológico, deve ser considerada causa do dano. A crítica feita pela doutrina é a de que esse critério termina por dar margens a injustiças, visto que nem sempre o antecedente mais próximo

cronologicamente é o que efetivamente determina o resultado. Para torná-la mais flexível, criou-se o critério da necessariedade ou inevitabilidade, para ser adicionado ao da relação direta e imediata, criando-se a chamada subteoria da necessidade. Assim, dentro de certos limites, admite-se a indenização dos danos indiretos e mediatos quando se considerar que o antecedente era necessário ou decisivo para a produção do dano (MOREIRA, 2010, p. 420-420).

21. É essa última teoria que, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 130 764 (Rel. Min. Moreira Alves, DJ 07/08/1992), prevalece em nosso ordenamento jurídico para definir o nexo causal da responsabilidade civil, contratual e extracontratual, inclusive do Estado. O caso tratou de ação indenizatória ajuizada contra o Estado do Paraná em virtude de assalto praticado por quadrilha que contava entre seus membros com um presidiário fugitivo de prisão estadual. A alegação para responsabilizar o Estado era de que a causa do assalto teria sido a omissão da qual resultou a fuga do preso e a sua permanência em liberdade por quase dois anos. O STF negou a indenização, por considerar que o fato imputado ao Estado não foi a causa direta e imediata do dano, pois nem o roubo foi efeito direto e imediato da fuga de um de seus autores, foragido há quase dois anos, nem o dano decorrente do assalto foi efeito necessário da omissão da autoridade pública.

22. No que diz respeito ao ressarcimento por danos causados ao erário, a jurisprudência deste Tribunal tem dado preferência à teoria da causalidade adequada (1.600/2014 e 723/2017, do Plenário) ou à teoria do dano direto e imediato (Acórdãos 3.592/2018 e 1.501/2018, da 1ª Câmara e 1.721/2016 do Plenário), derivada da primeira, utilizando-se, por vezes, de ambas (Acórdãos 362/2015, 1.044/2014, e 4.964/2009 do Plenário).

23. A título ilustrativo, destaco o seguinte excerto do Acórdão 362/2015-TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, no qual aplicou-se as duas teorias conjuntamente:

"90. Ao revés, **as falhas que o MP/TCU se apoia para propor imputação de débito ao ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTE são referentes à execução do Convênio 702.112 (v. item 85 acima), etapa em que não houve a participação direta do Sr. Ezequiel** Sousa do Nascimento.

91. Deve-se cindir, nesse contexto, a cadeia causal**. O Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento atuou na formação da avença, mas sua responsabilidade não pode ser estendida aos débitos decorrentes da má execução do convênio,** sob pena de esta Corte promover responsabilidade objetiva (sem culpa) do gestor, hipótese não admitida no nosso ordenamento jurídico para as pessoas físicas, somente para as jurídicas.

92. São muitas as teorias que buscam explicar a questão da causalidade. Colhe-se da doutrina, da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ e dos entendimentos do TCU que **as teses mais aceitas são as que integram a Teoria da Causalidade Adequada e a Teoria do Dano Direto e Imediato.**

93. Sobre a Teoria do Dano Direto e Imediato, Gisela Sampaio da Cruz explica que '(...) embora muitos sejam os fatores que contribuem para a produção do dano; nem por isso se deve chamar de causa todos eles, mas tão só os que se ligam ao dano em uma relação de necessariedade, a romper o equilíbrio existente entre as outras condições. A Teoria do Dano Direto e Imediato distingue, então, entre o conjunto de antecedentes causais, a causa das demais condições. Se várias condições concorrem para o evento danoso, nem todas vão ensejar o dever de indenizar, mas apenas aquela elevada à categoria de causa necessária do dano.' (O problema do nexo causal na responsabilidade civil. Renovar, Rio de Janeiro, 2005. p. 99-102).

94. Acerca da Teoria da Causalidade Adequada, a mesma autora esclarece que 'quanto maior é a probabilidade com que determinada causa se apresente para gerar um dano, tanto mais adequada é em relação a esse dano. Assim, diante de uma pluralidade de concausas, indaga-se qual delas, em tese, poderia ser considerada apta a causar o resultado.' (Op. Cit. pp. 39). Em linha semelhante, Sergio Cavalieri Filho afirma que causa, para a Teoria da Causalidade Adequada, 'é o antecedente não só necessário, mas, também, o adequado à produção do resultado. Logo, se várias condições concorreram para determinado resultado, nem todas serão causas, mas somente aquela que for mais adequada à produção do evento.' (Programa de responsabilidade civil. Atlas, São Paulo, 2010, p. 49-50).

95. Essas teorias são acolhidas pela jurisprudência do STJ, *iverbis*:

(...)

96. Em processos desta Corte, houve a adoção da Teoria da Causalidade Adequada e da Teoria do Dano Direto e Imediato para definir o liame de causalidade entre a responsabilidade e o dano causado ao erário. Cito, entre outros precedentes, os Acórdãos 4.964/2009 – 2ª Câmara e 6.062/2012 – 1ª Câmara.

97. Fixadas essas premissas **e aplicando-se os parâmetros doutrinários da Teoria da Causalidade Adequada e da Teoria do Dano Direto e Imediato, não vislumbro como estabelecer relação jurídica causal 'direta', 'imediata' e 'adequada' entre o ato antieconômico praticado pelo Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento na formação do Convênio e as falhas na execução desse ajuste,** razão pela qual deixo de acolher a proposta de MP/TCU de responsabilizar o aludido gestor pelos débitos quantificados (e a quantificar) mencionados no item 85 acima."

24. Mais recentemente, nos Acórdãos 1.501/2018-TCU-1ª Câmara e 1.721/2016-TCU-Plenário, ambos da relatoria do ilustre Ministro Benjamin Zynler, adotou-se a teoria do dano direto e imediato ou da interrupção do nexo causal, em detrimento da teoria da equivalência das causas e da teoria da causalidade adequada. Do último, vale destacar o seguinte excerto:

"69. No que se refere ao estabelecimento do nexo de causalidade para fins de responsabilização, **a doutrina e a jurisprudência acolhem majoritariamente a teoria do dano direto e imediato, também chamada teoria da interrupção do nexo causal, em detrimento da teoria da equivalência das causas e da teoria da causalidade adequada.** Trata-se, inclusive, da teoria adotada pelo Código Civil, conforme reconhecido pelo STF no RE 130.764/PR, ainda na égide da codificação anterior:

(...)

70. Segundo a teoria da interrupção do nexo causal, entre as várias circunstâncias a que se reporta o resultado, causa é aquela necessária e mais próxima à ocorrência daquele. Nessa linha de raciocínio, entendo que, na presente situação concreta, o dano ao erário foi diretamente causado pela conduta omissiva dos agentes administrativos encarregados de supervisionar e gerenciar a obra, os quais, primeiramente, se abstiveram no dever de acompanhar a obra e evitar a sua execução em desconformidade com o contrato e, posteriormente, atuaram no sentido de viabilizar a assinatura do Termo Aditivo 3/2003 sem apontar a necessidade de promoção do reequilíbrio econômico-financeiro da avença."

25. Pessoalmente, embora não me pareça o caso de se excluir por completo a teoria da adequação, da qual a teoria do dano direto e imediato nada mais é do que uma derivação, alinho-me ao posicionamento daqueles que defendem a prevalência dessa última. Isso porque, além de encontrar respaldo no art. 403 do Código Civil de 2002, é a teoria mais aceita pela jurisprudência pátria no que diz respeito à reparação de danos, parecendo-me, também, a que, do ponto de vista prático, melhor soluciona o problema. Adicionalmente, para evitar os riscos apontados pela doutrina no uso da concepção mais restrita dessa teoria, entendo necessário conjugá-la com o critério da necessidade, conforme acima explicado.

26. Assim, nos casos em que o dano decorre de um conjunto de causas, não se podendo apontar uma única causa para sua ocorrência, deve-se, para estabelecer o nexo causal, verificar se a conduta possui relação direta e imediata com o dano bem como se ela foi decisiva e necessária para sua ocorrência.

***

27. Feita essa digressão teórica, passo a tratar das citações propostas pela Secex-RJ que, à luz da referida teoria e dos precedentes acima citados, precisam ser reavaliadas.

28. Refiro-me, mais precisamente, às pessoas que não tiveram qualquer participação direta na execução do Contrato 075/2008, as quais, a meu ver, não devem ser chamadas a responder solidariamente pelo débito.

29. Ressalto que a linha de raciocínio adotada pela secretaria instrutora para propor a citação desses agentes públicos, embora sem mencionar expressamente, se aproxima da teoria da equivalência dos antecedentes causais, cuja aplicação, como explicado, não é aceita pelo ordenamento jurídico pátrio como parâmetro para definir a responsabilidade pela reparação de danos causados a outrem.

30. Sob o enfoque da teoria do dano direto e imediato, irregularidades ligadas apenas à fase de liquidação da despesa, como é o caso do pagamento sem a comprovação do recebimento do bem, não podem ser atribuídas a quem sequer participou da execução do contrato.

31. Essa lógica, a propósito, foi adotada no Acórdão 362/2015-TCU-Plenário, acima citado. Entendeu-se que não era possível responsabilizar o Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTE por débitos decorrentes da má execução de convênio, sob o argumento de que não havia relação jurídica causal direta e imediata entre o ato antieconômico praticado pelo gestor na formação do convênio e as falhas na execução desse ajuste.

32. Dito isso, considero indevida a citação do Assessor Jurídico do Into, Cláudio Roberto Vianna, pelo débito apurado nos autos (subitem iv da proposta formulada pela Secex-RJ). A conduta a ele atribuída, de "emitir parecer com erro grosseiro autorizando a assinatura de contrato, desconsiderando as ilegalidades evidenciadas pela Advocacia-Geral da União", não foi causa necessária e direta das irregularidades que resultaram em dano ao erário. O fato de a licitação ser eivada de vícios não é determinante para a ocorrência de falhas na execução contratual. Por outro lado, a realização de pagamentos indevidos pode ocorrer independentemente de qualquer falha no processo licitatório.

33. Embora não se possa responsabilizar o referido Assessor Jurídico pelo prejuízo apurado, entendo pertinente determinar sua audiência, visto que ele contribuiu diretamente para a materialização da contratação irregular em questão, mediante a emissão de parecer com erro grosseiro. A conduta, vale destacar, chama mais atenção em face da informação de que ele é primo da esposa de Sérgio Luiz Cortes da Silveira, ex-Diretor Geral do Into, preso na operação Fatura Exposta.

34. Considero indevidas, também, por ausência de nexo entre a conduta dos agentes e o dano causado ao erário, as citações dos gestores do Ministério da Saúde: Alberto Beltrame, Secretário de Atenção à Saúde de 26/12/2008 a 4/1/2011, e Arionaldo Bomfim Rosendo, Diretor Executivo do FNS de 17/9/2007 a 21/1/2011 (Rsubitens vi e vii). Ambos não tiveram, de forma direta, participação na realização das importações em questão. Tanto a contratação, precedida de licitação fraudulenta, como os procedimentos que a sucederam, dentre eles as etapas de liquidação e pagamento da despesa, foram inteiramente realizadas no âmbito do Into, não havendo elementos que apontem para envolvimento direto de gestores do MS nessas ações.

35. De acordo com a análise promovida pela secretaria instrutiva, a conduta atribuída ao primeiro foi a ausência de cumprimento do disposto no art. 5º da Portaria que instituiu o Projeto Suporte (Portaria GM 401/2015). Referido dispositivo definiu que cabia à Secretaria de Atenção à Saúde avaliar a execução da implementação dos serviços previstos na portaria, por meio de termos de compromissos e convênios.

36. Por sua vez, a conduta atribuída ao segundo foi a falta de supervisão das atividades de prestação de contas do Into relativas ao Projeto Suporte, considerando que a competência para supervisionar as atividades de prestação e tomada de contas dos recursos do SUS alocados ao FNS era da Diretoria Executiva do fundo (art. 8º dos Decretos 5.974/2006, 6.860/2009, 7.135/2010, 7.336/2010).

37. Ocorre que, sob o prisma da teoria do dano direto e imediato, não vislumbro nexo de causalidade entre tais condutas e o dano apurado nos autos, decorrente da realização de pagamentos sem a comprovação da entrega dos bens adquiridos. Isso porque a falta de supervisão do Projeto Suporte pelo Ministério da Saúde, embora, indiretamente, possa ter contribuído para as irregularidades perpetradas no âmbito do Into, não pode ser considerada causa direta, imediata e determinante para a concretização do prejuízo ao erário. Seria, no mínimo, forçoso estabelecer essa relação de causalidade de modo a afirmar que a conduta omissiva desses gestores no Ministério da Saúde foi decisiva para a ocorrência dos pagamentos indevidos no Into.

38. Afastada a possibilidade de imputar ao ex-Secretário de Atenção à Saúde e ao ex-Diretor Executivo do FNS responsabilidade pelo débito objeto desta TCE, cabe avaliar se seria o caso de promover a audiência desses agentes por suas condutas omissivas.

39. Penso que não. Tal providência seria de pouca utilidade, pois dificilmente resultaria na aplicação de sanções, mormente se considerarmos as recentes mudanças introduzidas no ordenamento jurídico pátrio por meio da Lei 13.655/2018.

40. A referida lei, ao alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, estabelece expressamente que, no tocante a interpretação de normas sobre gestão pública, a decisão sobre regularidade de conduta deve levar em consideração "as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente" (art. 22, caput e § 1º). Outrossim, no que diz respeito à responsabilização do agente público, ela exige a caracterização de dolo ou erro grosseiro.

41. Diante disso, caso restasse confirmada, a simples constatação de que esses gestores deixaram de cumprir uma das diversas atribuições do cargo que ocupavam, descontextualizada e desacompanhada de outras verificações, não se mostraria suficiente para justificar aplicação de nenhuma das penalidades previstas na Lei Orgânica deste Tribunal.

42. Para tanto, seria necessário analisar o contexto de sua atuação no âmbito do ministério. Só assim seria possível avaliar a reprovabilidade e a culpabilidade desses agentes públicos, verificando, por exemplo, se especificamente no que diz respeito ao Projeto Suporte a omissão apontada pela equipe de fiscalização poderia caracterizar ocorrência de erro grosseiro ou atitude dolosa.

43. Ocorre que, passados quase dez anos dos fatos apurados, dificilmente este Tribunal conseguiria reunir elementos para fazer essa avaliação com o mínimo de segurança, de forma que a audiência desses gestores terminaria sendo onerosa e pouco efetiva.

44. Além disso, pairam fortes dúvidas, a meu ver, não só sobre o grau de reprovabilidade da suposta omissão apontada, como também sobre a efetiva existência da falha imputada a esses agentes. Isso porque, consoante esclarecido em sede de embargos de declaração ao Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário e de memoriais juntados à peça 13, o Into é um órgão vinculado diretamente ao Ministério da Saúde que goza de autonomia orçamentária. Trata-se, assim, de unidade gestora e orçamentária autônoma, que se submete diretamente à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo da administração pública federal (Denasus, CGU, TCU, etc.), não prestando contas à SAS ou ao FNS.

45. A competência atribuída à SAS para "avaliar a execução da implementação" dos serviços relacionados ao Projeto Suporte, portanto, nada tem a ver com o acompanhamento ou a fiscalização das despesas realizadas pelo Into. Trata-se, ao que parece, de uma competência para avaliar a implementação da política pública no sentido de verificar se os objetivos do programa estavam sendo alcançados, por meio, por exemplo, da verificação de indicadores de desempenho.

46. Por sua vez, no que diz respeito à Diretoria Executiva do FNS, noto que os recursos utilizados para o custeio das aquisições em tela são originários do Tesouro Nacional, não do FNS, conforme evidenciam as diversas ordens bancárias acostas ao TC 014.858/2017-7 (peça 296, p. 87-173). Dessa forma, ainda que o Into não gozasse de autonomia orçamentária e financeira, não haveria competência da referida diretoria para supervisionar a aplicação desses valores.

47. Cabe ressaltar, outrossim, que a despeito da contratação objeto desta tomada de contas especial estar relacionada ao esquema de fraudes desvendado pela Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro, não há nos autos notícia de que tal esquema contasse com a participação de gestores do Ministério da Saúde, situação que poderia justificar a adoção de providências adicionais para perquirir a responsabilização desses agentes públicos.

48. Por tudo isso, entendo que a audiência desses agentes públicos, passados quase dez anos das ocorrências apuradas, seria inócua e tumultuaria desnecessariamente os autos, prejudicando o ressarcimento do erário e a punição daqueles que atuaram diretamente nas irregularidades.

49. Assim, em respeito à celeridade e à economia processual, entendo que devem ser excluídos do rol de responsáveis desta TCE Alberto Beltrame e Arionaldo Bomfim Rosendo.

50. Por outro lado, observo que as diversas irregularidades identificadas na condução do Pregão Presencial 135/2008, a despeito de inseridas no contexto do esquema que culminou na ocorrência de prejuízo ao erário, se revestem de autonomia e gravidade bastantes para justificar a aplicação de sanções aos responsáveis independentes das cominações relacionadas ao débito.

51. Diante disso, no que diz respeito à Geraldo da Rocha Motta Filho, Diretor-Geral do Into à época dos fatos, considero necessário, além da citação proposta pela Secex-RJ, chamá-lo em audiência para que, se desejar, apresente razões de justificativa acerca dos indícios de fraude e direcionamento no referido certame, visto que, se confirmados, tais fatos poderão dar ensejo à aplicação das sanções de multa e inabilitação previstas no art. 58, inciso II, e 60 da Lei 8.443/1992.

52. Por fim, noto que muitas das referências feitas na instrução elaborada pela Secex-RJ dizem respeito a peças do TC 014.858/2017-7 que não foram incorporadas aos autos desta TCE, situação que considero prejudicial ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelos responsáveis. Desse modo, em respeito a essas garantias processuais, reputo pertinente determinar àquela secretaria que junte a este processo todos os documentos relacionados ao Pregão Presencial 135/2008 e à contratação dele decorrente que sirvam de base para a análise desta TCE.

53. No mais, acolho as citações e audiências propostas pela secretaria instrutora, com alguns ajustes de redação, conforme o acórdão que ora submeto a este Colegiado, e incorporo a análise por ela empreendida às minhas razões de decidir naquilo que não contrariar o presente voto.

ACÓRDÃO Nº 2760/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.771/2018-1.

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

3. Responsáveis: Alberto Beltrame (308.910.510-15); Arionaldo Bomfim Rosendo (182.782.991-53); José Carvalho de Noronha (176.030.057-87); Helvécio Miranda Magalhães Junior (561.966.446-53); Claudio Roberto Vianna (006.678.417-41); Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30); Helo-med 1993 Materiais, Equipamentos e Serviços Hospitalares Ltda. (07.603.158/0001-03); Jose Luiz de Alcantara Ramalho Neto (028.169.197-57); Maria do Perpetuo Socorro Moura de Oliveira (396.808.003-34); Miguel Iskin (269.294.147-00); New Service - Comercio e Serviços de Equipamento Medicos Hospitalar Ltda. (40.982.787/0001-59); Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002-50); Tito Henrique de Noronha Rocha (996.839.207-30).

4. Órgão: Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial (TCE), autuada por determinação do Acórdão 1.290/2018-TCU-Plenário (TC 014.858/2017-7), para apurar irregularidades, com indícios de dano ao erário, relacionadas ao Pregão Presencial 135/2008, promovido pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into) com vistas a aquisição de equipamentos médico-hospitalares;

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

9.1. excluir Alberto Beltrame (308.910.510-15), Arionaldo Bomfim Rosendo (182.782.991-53), José Carvalho de Noronha (176.030.057-87) e Helvécio Miranda Magalhães Júnior (561.966.446-53) do rol de responsáveis da presente tomada de contas especial;

9.2. com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, determinar a citação dos responsáveis abaixo relacionados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados das respectivas notificações, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R$ 6.213.451,75 (valor histórico),

atualizada monetariamente a partir de 20/2/2009 (R$ 10.864.220,38), abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das diversas irregularidades ocorridas no processo de licitação e aquisição relativo ao Pregão Presencial 135/2008 (Processo Administrativo 250057/2953/2008), que culminaram na realização de pagamentos sem a comprovação do efetivo recebimento dos bens adquiridos, visto que apenas 24 conjuntos de motor ortopédico dos 88 efetivamente pagos possuem comprovação de entrega:

9.2.1. responsável: Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30), Diretor-Geral do Into, no período de 24/4/2008 até 8/1/2013, por ter autorizado os pagamentos sem comprovação do recebimento dos equipamentos;

9.2.2. responsável: sociedade empresária Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002-50), empresa contratada (Contrato 075/2008), por ter recebido pagamentos, por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, sem comprovação de entrega dos equipamentos e sem autorização para subcontratação do objeto da licitação;

9.2.3. responsável: Miguel Iskin (269.294.147-00), sócio e administrador de fato da Oscar Iskin & Cia Ltda., por ter se beneficiado dos pagamentos feitos no âmbito do Pregão Presencial 135/2008 à referida empresa, por intermédio da empresa Beckfel Internacional Corporate, sem comprovação de entrega dos equipamentos e sem autorização para subcontratação do objeto da licitação;

9.2.4. responsável: José Luiz de Alcântara Ramalho Neto (028.169.197-57) e Maria do Perpétuo Socorro Moura de Oliveira (396.808.003-34), fiscais do Contrato 075/2008 no período de 31/12/2008 a 30/4/2009 (vigência do contrato), por não terem comprovado documentalmente o recebimento de 24 conjuntos de motor ortopédico dos 88 efetivamente pagos à Oscar Iskin & Cia Ltda. (fase da liquidação da despesa);

9.2.5. responsável: Tito Henrique de Noronha Rocha (996.839.207-30), Coordenador Institucional do Into (996.839.207-30), no período de 3/12/2008 até 18/10/2017, visto não ter comprovado documentalmente o recebimento de 24 conjuntos de motor ortopédico dos 88 efetivamente pagos à Oscar Iskin & Cia Ltda. no âmbito do Contrato 075/2008;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, determinar a audiência dos destinatários abaixo indicados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, apresentem, se desejarem, razões de justificativa pelas seguintes ocorrências:

9.3.1. Cláudio Roberto Vianna (006.678.417-41), Assessor Jurídico do Into no período de 2/3/2007 a 9/7/2010, por ter emitido parecer com erro grosseiro autorizando a assinatura do Contrato 075/2008, desconsiderando as ilegalidades evidenciadas pela Advocacia-Geral da União Pregão Presencial 135/2008, como, por exemplo, falta de justificativa suficiente para a realização de pregão presencial e exigência indevida de carta de solidariedade, com infração ao disposto no parágrafo único e inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/1993, c/c o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal;

9.3.2. Geraldo da Rocha Motta Filho (391.619.607-30), Diretor-Geral do Into no período de 24/4/2008 até 8/1/2013, por ter: autorizado a realização do Pregão Presencial 135/2008 com características de direcionamento, sem termo de referência fundamentado em estudos técnicos preliminares e com parecer jurídico da Advocacia-Geral da União divergente; homologado o resultado do certame eivado de indícios de fraude à licitação e conluio entre os licitantes e assinado o Contrato 075/2008, dele decorrente, com infração ao disposto nos arts. 3º, §1º, art. 6º, inciso IX, 7º, inciso I, §5º, 14, 38, inciso VI, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

9.3.3. Oscar Iskin & Cia Ltda. (33.020.512/0002 50), Helo-Med Materiais, Equipamentos e Serviços Hospitalares Ltda. (07.603.158/0001-03) e New Service Comércio e Serviços de Manutenção em Equipamentos Médicos e Hospitalares Ltda. (40.982.787/0001-59), por terem participado do Pregão Presencial 135/2008, com indícios de direcionamento do certame, fraude à licitação, conluio e simulação de competição;

9.4. determinar à Secex-RJ que, ao promover as audiências e citações de que tratam os subitens 9.2 e 9.3 *supra*, alerte os responsáveis de que:

9.4.1. caso confirmadas as irregularidades apuradas nos autos, este Tribunal poderá, dentre outras cominações, aplicar aos agentes públicos envolvidos a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.4.2. caso os responsáveis pelo dano apurado não demonstrem a ocorrência de boa-fé, o débito será acrescido de juros de mora e o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento das contas, nos termos dos §§ 1º e 6º do art. 202 do Regimento Interno/TCU;

9.4.3. em relação às empresas chamadas em audiências, caso reste comprovada a fraude à licitação, o TCU poderá declarar a inidoneidade das licitantes fraudadoras para participarem, por até 5 (cinco) anos, de licitações na administração federal e de licitações na administração pública estadual, distrital ou municipal com o aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.5. em nome das garantias processuais do contraditório e da ampla defesa, determinar à Secex-RJ que, previamente às comunicações processuais de que tratam os subitens anteriores, extraia do TC-014.858/2017-7 e junte a este processo todos os documentos relacionados ao Pregão Presencial 135/2008 e ao Contrato 75/2008 que possam servir de base para a análise desta tomada de contas especial.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2760-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 021.577/2016-1 [Apensos: TC 026.048/2017-5, TC 032.088/2017-5]

Natureza: Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)

Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Recorrente: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (42.150.664/0003-49).

Representação legal: Silvia Regina Schmitt (38.717/OAB-DF) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; Juliana de Abreu Teixeira (13.463/OAB-CE) e outros, representando Transnordestina Logística S.A.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AUSÊNCIA DE ANÁLISES TÉCNICAS, ECONÔMICAS OU FINANCEIRAS PARA EMBASAR A PARTICIPAÇÃO DA VALEC COMO ACIONISTA DA EMPRESA TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A.. FALHAS NAS ANÁLISES PARA LIBERAÇÃO DE RECURSOS EM SUBSTITUIÇÃO AO FINOR E AO FDNE PARA CUMPRIR ACORDO DE INVESTIMENTOS. FALHAS NO EXERCÍCIO DE PRERROGATIVAS DE APROVAÇÃO DE MATÉRIAS SUJEITAS A PROCEDIMENTOS ESPECIAIS, PREVISTAS NO ACORDO DE ACIONISTAS PARA MITIGAR RISCOS DE PREJUÍZOS. CONSTITUIÇÃO DE APARTADO PARA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de pedido de reexame interposto por Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (peças 125 e 151) contra o Acórdão 1.659/2017, mantido pelo Acórdão 2.187/2017, ambos do Plenário do TCU.

2. Trata-se de processo de auditoria operacional realizada na Valec com objetivo de fiscalizar aspectos relativos à participação societária da estatal na empresa Transnordestina Logística S.A. (TLSA), em especial os atos de gestão relativos à avaliação de riscos, ponderação de possíveis resultados e aprovação de investimentos por meio de aportes de capital na concessionária destinados à construção da Ferrovia Nova Transnordestina (Malha II).

3. A deliberação recorrida, que apreciou o mérito da fiscalização e foi relatada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, apresentou o seguinte teor:

"9.1. autorizar, com fundamento no art. 250, § 6º, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a autuação de processo apartado para apurar a responsabilidade, no âmbito da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., pelos seguintes fatos:

9.1.1. aprovação do Acordo de Acionistas da empresa TLSA e do Acordo de Investimentos para a construção da Ferrovia Transnordestina S.A. sem levar em consideração as seguintes advertências apontadas nos pareceres técnicos e jurídicos, contrariando o dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976:

9.1.1.1. exiguidade de tempo para arcar com as obrigações das cláusulas 3.2.1 e 3.2.2 do Acordo de Acionista apontada no Parecer Asjur/Valec 50/2013; e

9.1.1.2. provável incapacidade da Estatal de arcar com o compromisso financeiro assumido apontado no Parecer 417 Copar/Supof/STN/MF-DF, de 10 de abril de 2013;

9.1.2. falhas na liberação de recursos, contrariando o dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976, nos seguintes casos:

9.1.2.1. aporte de R$ 335 milhões em substituição opcional a recursos a serem aportados pelo Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), sem a necessária motivação em proceder com um aporte adicional ao que foi originalmente pactuado por aquele Acordo, em desrespeito ao dever de diligência do gestor positivado no art. 153 da Lei 6.404/1976;

9.1.2.2. aportes totalizando R$ 320,6 milhões, relativos à responsabilidade solidária pela correção monetária de aportes sob responsabilidade do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), sendo que a cláusula 2ª do 5º aditivo do Contrato Particular de Investimento com Recursos do FDNE desobrigou este Fundo de tais responsabilidades e, portanto, a Valec, sua garantidora;

9.2. autorizar, com fundamento no art. 250, § 6º, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a autuação de processo apartado para apurar a responsabilidade, no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, assunção de compromisso de pagamento de correção monetária por parte do Fundo de desenvolvimento do Nordeste (FDNE), no Acordo de Investimentos para construção da Ferrovia Transnordestina, incompatível com seus regulamentos internos;

9.3. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Valec que:

9.3.1. para fazer cumprir os deveres de planejamento, art. 1°, § 1º, Lei 101/2000, e de diligência, art. 153, Lei 6.404/1976, bem como a observância aos princípios da eficiência e da prestação de contas, constantes, respectivamente, dos artigos 37 e 70 da Constituição Federal:

9.3.1.1. implemente, no prazo de 90 dias, mecanismos que permitam aferir periodicamente os resultados econômicos e financeiros de seus aportes na sociedade TLSA, bem como rever a viabilidade de sua participação no empreendimento, adotando para isso métodos consagrados de análise de investimentos;

9.3.1.2. encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias, a avaliação dos resultados dos aportes já realizados na concessionária e as projeções quanto ao retorno esperado dos valores investidos;

9.3.2. em razão do dever de diligência, prescrito no art. 153 da Lei 6.404/1976, e para permitir a responsabilização e a prevenção de futuros prejuízos:

9.3.2.1. defina formalmente, no prazo de 90 dias, a estrutura responsável pela execução dos acordos decorrentes de arranjos societários firmados pela Valec, cujas atribuições devem incluir:

9.3.2.1.1. a verificação dos motivos por atrasos ou falta de aportes de Fundos nos prazos estabelecidos, quando os recursos forem solicitados à Valec por essas razões, bem como a proposição de medidas necessárias

para preservação do Erário caso haja indícios de má gestão de recursos pela concessionária que possam gerar prejuízos ao empreendimento e/ou à Valec;

9.3.2.1.2. as análises necessárias ao exercício das prerrogativas de aprovação de matérias sujeitas a procedimentos especiais, previstas na cláusula 3.2 do Acordo de Acionistas, prevendo fluxo processual para atender às demandas da TLSA relativas a tais pontos;

9.3.2.2. que incumba formalmente os conselheiros de administração indicados pela Valec para a empresa TLSA de alertá-la caso haja qualquer fato que indique a possibilidade de ocorrência de situação relativa ao exercício das prerrogativas de aprovação de matérias sujeitas a procedimentos especiais, previstas na cláusula 3.2 do Acordo de Acionistas da TLSA;

9.3.2.3. na análise dos pedidos de liberação de aportes obrigatórios em substituição ao Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), ou ao Fundo de desenvolvimento do Nordeste (FDNE), analise formalmente a motivação dos fundos para não realização dos aportes no prazo, adotando as medidas necessárias para preservação do Erário caso essa motivação indique a existência de indícios de má gestão de recursos pela concessionária que possam gerar prejuízos ao empreendimento e/ou à Valec;

9.3.3. não realize a liberação de valores a título de correção monetária do FDNE, por ter ocorrido a remissão da dívida no 5º aditivo do Contrato Particular de Investimento com recursos do FDNE, firmado entre o FDNE, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a TLSA, a menos que haja repactuação contratual com datas de vencimento e valores a serem aportados pela Valec, os quais devem ser previstos em estudos de impactos econômico e financeiro, desde que haja previsão na Lei Orçamentária Anual e, caso seja realizada por mais de um ano, no Plano Plurianual (PPA) da União;

9.3.4. em razão do dever de diligência constante no artigo 153 da Lei 6.404/1976, do dever de cuidado do gestor público, e dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da eficiência, realize e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 120 dias:

9.3.4.1. as análises dos contratos de Capex firmados pela TLSA após a assinatura do Acordo de Acionistas e superiores a R$ 20 milhões, com vistas a assegurar que foram realizados de acordo com as condições de mercado vigentes à época, e no melhor interesse da companhia;

9.3.4.2. a reanálise do contrato de aquisição de barras de aço pela empresa TLSA junto À Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a fim de assegurar que o orçamento apresentado estava compatível com os preços de mercado à época e de acordo com a real necessidade da obra da Ferrovia Transnordestina;

9.4. com fundamento do artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Valec que:

9.4.1. a exemplo do estabelecido no item 3.1.4, Capacidade Organizacional, do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, implante estrutura interna, processos e fluxos de trabalho para mitigar as fragilidades institucionais apontadas pelo Relatório e Voto que acompanham este Acórdão;

9.4.2. a fim de mitigar riscos de incorreta aplicação de recursos, defina procedimento que explicite os seguintes elementos necessários para análise e aprovação de pedidos de liberações de recursos decorrentes do Acordo de Investimentos:

9.4.2.1. requisitos da documentação inicial para análise do pedido, incluindo, no mínimo:

9.4.2.1.1. no caso de aportes opcionais em substituição ao Finor, documentação que justifique o aporte antecipado, juntamente com pronunciamento que esclareça se há eventual falha do próprio fundo no processo;

9.4.2.1.2. no caso de aportes obrigatórios em substituição ao Finor ou ao FDNE, a motivação dos fundos para não realizar os aportes no prazo;

9.4.2.2. no caso dos aportes opcionais em substituição ao Finor, definição de critérios a serem adotados para justificar o interesse público, diante dos novos riscos do empreendimento e dos novos resultados econômicos financeiros esperados para a Valec;

9.4.2.3. requisitos formais de aprovação, com definição do responsável pela aprovação da liberação dos recursos, que devem conter o valor exato da liberação, especificado por devedor primitivo, e o motivo do aporte ser pela Valec ao invés daquele, quando for o caso;

9.4.3. com vistas a exercer corretamente suas prerrogativas, com base na indisponibilidade do interesse público, avalie a pertinência de repactuar os prazos de análise de Matérias Sujeitas a Procedimentos Especiais constantes no Acordo de Acionistas de forma a estabelecer um período suficiente para a realização de avaliações adequadas dos pleitos;

9.5. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Valec que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, plano de ação, para a implementação das medidas listadas nos itens 9.3 e 9.4 acima, contendo, no mínimo:

9.5.1. para cada determinação, o prazo e o responsável (com indicação de nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.5.2. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, a discriminação das medidas a serem adotadas para o seu cumprimento, com indicação de cada etapa intermediária e respectivos prazos, bem como o responsável (com indicação de nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.5.3. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão de não a implementar;

9.6. autorizar a autuação de processo para o monitoramento da implementação das deliberações deste acórdão, com fundamento no art. 35 da Resolução nº 259 do TCU;

9.7. autorizar a autuação de processo apartado para verificar a regularidade da tomada de decisão de participação no Acordo de Acionistas da empresa TLSA, no Acordo de Investimentos para a construção da Ferrovia Transnordestina, bem como a decisão de realizar outros aportes nessa ferrovia por parte do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e do Fundo de Investimento do Nordeste - Finor;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado dos respectivos relatório e voto que o fundamentam, à Transnordestina Logística S.A., à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., e ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;

9.9. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Presidente da Câmara dos Deputados e à Comissão Externa – Construção da Ferrovia Nova Transnordestina (Cextrane) da Câmara dos Deputados, enviando-lhes, adicionalmente, cópia do relatório de auditoria; e

9.10. arquivar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno."

4. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992, conferi efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 e respectivos subitens (exceto 9.3.2.2) em relação ao recorrente (peça 137).

5. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 158), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 159-160):

"(...)

HISTÓRICO

2. Trata-se de processo de auditoria operacional realizada na Valec, no período compreendido entre 25/7 e 12/12/2016, com objetivo de fiscalizar aspectos relativos à participação societária da Estatal na empresa Transnordestina Logística S.A. - TLSA, em especial os atos de gestão da Valec na avaliação de riscos, ponderação de possíveis resultados e a aprovação dos investimentos por meio de aportes de capital na concessionária, destinados à construção da Ferrovia Nova Transnordestina (Malha II).

2.1. Sobre o tema, há várias fiscalizações em andamento, das quais é parte a presente auditoria, determinada com o objetivo de atender à Solicitação do Congresso Nacional (SCN), no âmbito do TC 012.092/2016-9, por meio do Ofício Pres. 19/2016, de 27/4/2016, da lavra do Deputado Raimundo Gomes de Matos, na qualidade de Coordenador da Comissão Externa - Construção da Ferrovia Nova Transnordestina, instituída com o objetivo de acompanhar a situação das obras que compõem o projeto de construção da FTN e as providências que foram e/ou serão adotadas para regularizar a execução do projeto, em vista das irregularidades e das responsabilidades apuradas na auditoria realizada no TC 010.453/2014-8.

2.2. O presente processo visa ao atendimento da análise de viabilidade técnica e econômica que embasou a entrada da Valec no acordo de acionistas, bem como a participação do Conselho de Administração daquela estatal na avaliação de riscos, ponderação de possíveis resultados e aprovação do investimento.

2.3. O empreendimento tem demonstrado problemas de ordem técnica e financeira, apresentando execução física incompatível com a execução financeira inicialmente prevista. A grande amplitude das informações solicitadas pelo Congresso Nacional a esta Corte demonstra o grau de preocupação com o empreendimento em questão, que vem sendo objeto de diversas intervenções de controle.

2.4. No âmbito do TC 021.573/2016-6, auditoria operacional com vistas a avaliar a estrutura de governança da construção da Ferrovia Nova Transnordestina, um dos trabalhos realizados para responder à solicitação que deu origem aos presentes autos, o TCU apresentou uma análise detalhada dos fatos e dos atos

administrativos que culminaram com a assinatura de dois acordos (de Acionistas e de Investimento), em setembro de 2013, e do contrato de concessão, em janeiro de 2014, com a empresa Transnordestina Logística S.A. (TLSA).

2.5. A participação da Valec na Ferrovia Transnordestina se iniciou em 2011, quando a Estatal realizou um aporte de capital de R$ 164 milhões para adquirir ações preferenciais classe 'A', sem direito a voto, no capital social da TLSA. Com o aporte, a Estatal passou a deter 10,6% do capital total da empresa concessionária.

2.6. Ao aceitar participar do empreendimento por meio da assinatura do Acordo de Investimentos, a Valec assumiu o compromisso de realizar aportes financeiros na empresa conforme o cronograma de desembolso, tal qual previsto na cláusula 3.1 daquele documento e sua respectiva planilha: a Valec, que já havia aportado R$ 165 milhões até abril de 2012, deveria realizar aportes adicionais de R$ 65 milhões (peça 32, p. 6-7).

2.7. Contudo, duas subcláusulas do Acordo trazem elementos que adicionam outras responsabilidades à empresa, tornando a Valec garantidora do aporte de mais de R$ 3 bilhões, valores sobre os quais ainda incidiria correção monetária com base no IPCA, a partir de abril de 2012.

2.8. Realizados os devidos procedimentos de auditoria, que incluíram entrevistas com gestores da Valec e análise de respostas a ofícios dirigidos aos entes envolvidos no projeto, a equipe de fiscalização verificou que não foram realizadas análises técnicas, econômicas ou financeiras para embasar a participação da Estatal como acionista da TLSA. Para justificar o ingresso no empreendimento, a Estatal se baseou principalmente em análises jurídicas, pareceres legais de diversos órgãos, bem como em decreto presidencial de abertura de crédito orçamentário (peça 81).

2.9. O Relator *a quo*, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em detida e profícua análise no Voto que fundamenta o Acórdão recorrido (peça 90), concluiu que todas as evidências apontam no sentido da ausência de tais estudos para a tomada de decisão, contrariando o dever de diligência dos gestores de empresas, positivado no art. 153 da Lei 6.404/1976 e dos princípios constitucionais da eficiência e da prestação de contas, conforme registrado nos artigos 37 e 70 da Carta Magna, propondo a autuação de processo apartado para apurar responsabilidades (item 9.2 do Acórdão recorrido), além de determinações e recomendações à recorrente, no que foi acompanhada pelos demais Membros do Pleno desta Corte de Contas.

2.10. A Valec opôs, em seguida, embargos de declaração (R001-Peça 103), que foram conhecidos e, no mérito, rejeitados, nos termos do Acórdão 2.187/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 114).

2.11. Inconformada, a Valec interpôs o presente pedido de reexame, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (peça 130), ratificado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas (peça 137), que concluiu pelo conhecimento do pedido de reexame, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os art. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno-RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 e respectivos subitens (exceto 9.3.2.2) do Acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se é cabível a alteração de determinação expedida à Valec.

5. Da revisão da determinação

5.1. Requer a revisão e/ou a exclusão das determinações dos itens 9.1, 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.2.1.1, 9.3.2.1.2, 9.3.2.3, 9.3.3, 9.3.4.1, 9.3.4.2, 9.4 e 9.5 do Acórdão recorrido, com base nos seguintes argumentos (peça 125, p. 7-38 e Peça 151):

a) reconhece que participou do 'capital da TLSA' 'única e exclusivamente para atender as ações prioritárias do Governo';

b) requer, alternativamente, que 'sejam estipulados novos prazos para cumprimento das determinações, tanto no mérito quanto no prazo, em razão de todas as circunstâncias e dificuldades' citadas pela defesa e cita 6 novos marcos iniciais, dentre eles, o 'posicionamento definitivo do Governo Federal acerca do futuro da participação da Valec na TLSA';

c) informa que passou a adotar uma série de ações para acompanhar de forma mais proativa os empreendimentos na TLSA;

d) compreende que a participação da Valec na TLSA advém de imposição legal, obedecendo diretrizes do Ministério do Transportes, 'na função de fomento estatal do modal ferroviário nacional';

e) objeta que obedecer aos comandos do Acórdão recorrido pode 'causar prejuízos a Requerente, a medida que podem comprometer a segurança jurídica dos atos praticados pela Companhia, podendo gerar uma descredibilidade institucional', 'tendo em vista que esse Tribunal não considera o contexto Governamental e de Fomento em que a Valec se insere';

f) relata que, 'desde a formalização dos Acordos de Investimento e de Acionistas', vem aumentando sua participação acionária na TLSA e que possui, atualmente, cerca de 39% do capital social total da empresa, 'representando um montante de R$ 1,124 bilhão';

g) ressalta que não quer se eximir de suas responsabilidades, mas busca a 'concessão de prazo razoável' para 'tomar as providências para a realização de todas elas, com a qualidade necessária';

h) afirma que não vê óbice 'em promover desde já as análises sob a ótica de verificar os preços de mercado', conquanto, 'para o atendimento integral da determinação, o prazo assinalado deve ser revisto, considerando a necessidade de ultimar a licitação e contratação de apoiadora';

i) relata as dificuldades 'em obter recursos humanos especializados pertinentes às atividades necessárias para o objetivo' de adimplir as determinações e as recomendações contidas no Acórdão recorrido, e que vem sofrendo com a extinção de cargos de especialistas do grupo de trabalho que havia formado (peça 151).

Análise:

5.2. Note-se que a recorrente apenas solicita a ampliação do prazo para adimplir os comandos constantes do Acórdão recorrido, medidas que, por imposição legal e constitucional, já deveria ter adotado antes mesmo de adentrar no investimento. Ademais, os termos iniciais aventados pela defesa transmudam as determinações e as recomendações em verdadeiras medidas sem prazo definido, pois os marcos iniciais propostos pela recorrente, invariavelmente, dependem de decisões políticas e outras circunstâncias sem prazo objetivo para a realização, por outro lado, aquiesce com a necessidade de adotar os estudos e os planejamentos determinados.

5.3. Insta ressalvar que se os gestores tivessem atuado de forma escorreita no âmbito de suas competências, a Valec não precisaria implementar, de forma extemporânea, todas as ações que vem adotando desde 2016, como informa a defesa, ações paliativas que vem sendo tomadas depois que os investimentos foram feitos sem o devido cuidado necessário.

5.4. Do apanhado trazido pela empresa pública, verifica-se que a adoção das determinações e das recomendações não pode mais ser postergada, como supõe a defesa, uma vez que a Valec vem aumentando o aporte de recursos públicos no malfadado empreendimento, com grande risco para o Erário.

5.5. Em virtude da importância e da magnitude dos valores empenhados, mais de 1 bilhão de reais, como demonstrado no Voto que fundamenta o Acórdão recorrido (peça 90), entende-se que um gestor cioso de suas obrigações perante a sociedade, a qual deveria servir em seu sentido amplo, já deveria ter adimplido as determinações e as recomendações dentro do interregno proposto pelo Tribunal de Contas, da forma mais eficiente possível.

5.6. Importa destacar que à Valec tem incorrido em falhas nas análises de liberação de recursos para a TLSA, de forma reiterada, ações que não são impositivas, como supõe a defesa, mas discricionárias, como descrito no Voto que fundamenta o Acórdão recorrido (peça 90, p. 7-8).

5.7. Nesse sentido, cabe reafirmar, uma vez mais, que a imposição dos prazos contidos no Acórdão recorrido foi baseada no dever de diligência prescrito no art. 153 da Lei da 6.404/1976, para permitir a responsabilização e a prevenção de futuros prejuízos, frente às fragilidades e aos problemas diagnosticados em situações concretas por este Tribunal.

5.8. Por conseguinte, as determinações e as recomendações contidas no Acórdão recorrido possibilitarão a efetiva atuação da empresa pública nos termos de sua competência legal.

5.9. Destarte, a recorrente não conseguiu demonstrar que as determinações que lhe foram impostas estão em desacordo com as leis e à Constituição Federal ou precisem ser alteradas.

CONCLUSÃO

6. Da análise anterior, conclui-se que a recorrente não conseguiu demonstrar que as redações das determinações precisam ser alteradas.

6.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 1.659/2017, mantido pelo Acórdão 2.187/2017, ambos do Plenário do TCU, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

7. A Valec, por meio de seu representante legal, juntou informações adicionais, as quais se dirigem em essência ao TC 012.179/2016-7 (Acórdãos 67 e 2.532/2017-TCU-Plenário), mas que em virtude de a assessoria jurídica argumentar que a decisão do Conselho de Administração vai ao encontro das determinações do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, foi feita referência ao processo que ora se analisa.

7.1. No documento, a Valec informa que, em cumprimento ao Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, alterou seu regimento interno criando a Assessoria Especial de Participações Acionárias (ASPAS). Além de reafirmar que, no presente momento, 'objetiva buscar, conforme os entendimentos dessa Corte de Contas, o atendimento ao dever de planejamento e diligência, a observância aos princípios da eficiência e da prestação de contas, bem como o resguardo da coisa pública' (peça 157, p. 8-9 e 11).

7.2. Logo, as informações adicionais, juntadas por meio da Peça 157, não detém o condão de alterar a análise das alegações do presente pedido de reexame, mas reafirmam a necessidade de a empresa pública atuar de forma planejada e diligente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48, da Lei 8.443/1992, c/c os art. 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU:

a) conhecer do pedido de reexame interposto pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado às entidades/órgãos interessados, à Transnordestina Logística S.A., à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, ao Presidente da Câmara dos Deputados e à Comissão Externa - Construção da Ferrovia Nova Transnordestina (Cextrane) da Câmara dos Deputados e à recorrente, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização."

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento pedido de reexame interposto por Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (peças 125 e 151) contra o Acórdão 1.659/2017, mantido pelo Acórdão 2.187/2017, ambos do Plenário do TCU, por meio do qual esta Casa apreciou auditoria operacional acerca da participação societária da estatal na empresa Transnordestina Logística S.A. (TLSA), em especial os atos de gestão da Valec relativos à avaliação de riscos, ponderação de possíveis resultados e a aprovação dos investimentos por meio de aportes de capital na concessionária destinados à construção da Ferrovia Nova Transnordestina (Malha II).

2. O *decisum* recorrido dirigiu comandos sobre os seguintes temas que são objeto de inconformismo pela Valec:

a) determinações para fazer cumprir os deveres e princípios de planejamento, diligência, eficiência e prestação de contas por meio da implementação de mecanismos que permitam aferir periodicamente os resultados econômicos e financeiros de seus aportes na sociedade TLSA, bem como rever a viabilidade de sua participação no empreendimento, encaminhando ao TCU a avaliação dos resultados dos aportes já realizados na concessionária e as projeções quanto ao retorno esperado dos valores investidos, bem como estabelecendo mecanismos diversos de controle interno sobre o tema (item 9.3 e subitens);

b) recomendações para implantação de estrutura interna, processos e fluxos de trabalho com vistas a mitigar as fragilidades institucionais apontadas no Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, a fim de mitigar riscos de incorreta aplicação de recursos; e definir procedimentos que explicitem os elementos necessários para análise e aprovação de pedidos de liberações de recursos decorrentes do Acordo de Investimentos (item 9.4 e subitens);

c) determinação para encaminhar ao Tribunal plano de ação para a implementação das medidas listadas nos itens 9.3 e 9.4 da decisão, acima resumidos (item 9.5).

3. Observo que a peça recursal da Valec sinaliza irresignação com a decisão, porém não apresenta argumentos para demonstrar que o Tribunal deveria ter decidido de forma diversa.

4. Mesmo assim, requer a revisão dos itens 9.1, 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.2.1.1, 9.3.2.1.2, 9.3.2.3, 9.3.3, 9.3.4.1, 9.3.4.2, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido. Sustenta, em resumo, que (peça 151):

a) teria participado do capital da TLSA única e exclusivamente para atender ações prioritárias do Governo, conforme imposição legal e segundo diretrizes do Ministério do Transportes, para cumprir papel de fomento estatal do modal ferroviário nacional;

b) desde a formalização dos Acordos de Investimento e de Acionistas, vem aumentando sua participação acionária na TLSA e que possui, atualmente, cerca de 39% do capital social total da empresa, no montante de R$ 1,124 bilhão, e que passou a adotar uma série de ações para acompanhar de forma mais proativa os empreendimentos na TLSA;

c) obedecer aos comandos do acórdão recorrido poderia causar prejuízos à Valec, na medida em que podem comprometer a segurança jurídica dos atos praticados pela Companhia, podendo gerar "descredibilidade institucional", pois o Tribunal não considera o contexto governamental e de fomento em que a Valec se insere;

d) não se exime de suas responsabilidades, mas busca a concessão de prazo razoável para tomar as providências previstas no acórdão recorrido, com a qualidade necessária; não vê óbice em promover desde já as análises sob a ótica de verificar os preços de mercado, conquanto, "para o atendimento integral da determinação, o prazo assinalado deve ser revisto, considerando a necessidade de ultimar a licitação e contratação de apoiadora";

e) haveria dificuldades em obter recursos humanos especializados pertinentes às atividades necessárias para o objetivo de adimplir as determinações e as recomendações contidas no acórdão recorrido, e que vem sofrendo com a extinção de cargos de especialistas do grupo de trabalho que havia formado.

5. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso merece ser conhecido, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 (peça 136).

6. Na oportunidade, concedi efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 e respectivos subitens (exceto 9.3.2.2), mas não o fiz em relação ao item 9.1, cuja suspensão de efeitos também foi solicitada, ante a ausência de sucumbência, sanção, prejuízo ou qualquer antecipação de mérito sobre a conduta de responsáveis.

7. A instauração de processo apartado com o objetivo de apurar responsabilidade sobre atos e fatos conexos ao escopo da fiscalização, como determinado no item 9.1 da decisão recorrida, é medida relacionada apenas à gestão processual, sendo indubitável que aos responsáveis eventualmente identificados será dada oportunidade de exercerem a ampla defesa e o contraditório acerca dos fatos apontados, não sendo o pedido de reexame mecanismo adequado à revisão desta medida.

8. Ademais, o art. 279 do Regimento Interno do TCU deixa assente que, ressalvada a hipótese de embargos de declaração, **não cabe recurso de decisão que** rejeitar alegações de defesa, converter processo em tomada de contas especial ou determinar sua instauração, ou ainda que **determinar a realização de citação, audiência, diligência ou fiscalização**.

9. Quanto ao mérito, concordo integralmente com a análise empreendida pela Serur, transcrita no relatório precedente, a qual enfrentou e afastou com propriedade cada um dos argumentos apresentados pela recorrente. Desse modo, incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

10. Sobressai a necessidade de a Valec acompanhar *pari passu* seus investimentos na concessionária Transnordestina Logística S.A. (TLSA), mesmo antes da entrada em operação do empreendimento, sobretudo à vista dos notórios e alongados atrasos na execução do projeto e do potencial prejuízo ao interesse público, já que o controle sobre os investimentos é dever primário e vital de qualquer atividade empresarial.

11. Da mesma maneira que tratei em recente pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Transportes Terrestres contra decisão que lhe determinou a adoção de providências no sentido de exercer a fiscalização e regulação dos empreendimentos da TLSA no âmbito de sua

competência (Acórdão 1.775/2018-TCU-Plenário), novamente a abordagem do Tribunal preza pela adoção de práticas de **prevenção de riscos** em relação à participação acionária da Valec na TLSA.

12. Assim, o objetivo da decisão impugnada é permitir que a Valec se estruture de forma proporcional aos investimentos realizados e ao empreendimento em que aporta capital. Naturalmente, todo investimento pressupõe um risco e um retorno, portanto o mínimo que se espera de um gestor zeloso é que faça análise razoável sobre esses aspectos tão elementares, especialmente diante de aportes da ordem de R$ 1,1 bilhão em recursos públicos.

13. Diga-se que a orientação de governo, à época, no sentido de que a estatal apoiasse financeiramente a TLSA, no papel de "fomento estatal do modal ferroviário nacional", lhe empresta objetivos institucionais, porém não afasta as obrigações gerenciais e de governança associadas e impostas por lei ao gestor de recursos públicos, as quais devem perdurar enquanto a Valec for acionista e investidora da TLSA.

14. Porém, conforme consignado no acordão recorrido, sequer foram realizadas análises técnicas, econômicas ou financeiras para embasar a participação da Valec como acionista da TLSA. Para justificar o ingresso no empreendimento, a estatal se baseou principalmente em análises jurídicas, pareceres legais de diversos órgãos, bem como em decreto presidencial de abertura de crédito orçamentário.

15. Grosso modo, a Valec transparece que teria apenas cumprido ordens de aplicação de recursos "a fundo perdido", sem quaisquer expectativas de retorno, a título de "fomento".

16. Ainda que se admitisse o argumento que o investimento teria sido uma obrigação legal a título de "fomento a fundo perdido", isso não autoriza a estatal a abandonar o acompanhamento dos aportes já realizados, como se sua missão já estivesse cumprida. Ao contrário, a situação atrai responsabilidade relevante e adicional de gerir os produtos do investimento, quaisquer que sejam, e para isso é imperioso estabelecer, ainda que de forma subsequente, controles internos com vistas a maximizar seus retornos e minimizar seus riscos, ou, ao menos, reduzir prejuízos eventualmente tidos como certos em razão das características do setor ferroviário.

17. Em suma, a contextualização dos fatos que conduziram à situação atual da Valec no empreendimento explica, mas não a autoriza a manter a vigente situação de fragilidade no controle dos investimentos realizados.

18. Nos dizeres do relator *a quo* (destaques do original do voto condutor do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário):

"Alinho-me aos argumentos apresentados pela Unidade Técnica para concluir que a ausência de tais estudos para a tomada de decisão **contraria o que se espera de um administrador médio**. Além de constituir prática habitual e consolidada de gestão financeira de projetos, tal prática alinha-se com o dever de diligência dos gestores de empresas, positivado no art. 153 da Lei 6.404/1976. Esse dever decorre também dos princípios constitucionais da eficiência e da prestação de contas, conforme registrado nos artigos 37 e 70 da Carta Magna.

Como a Valec é uma empresa pública dependente do Tesouro Nacional, deve também observar os princípios aplicáveis ao planejamento e controle de gastos públicos. Nesse ponto, destaca-se o princípio do planejamento imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

"Art. 1º, § 1°. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que ***se previnem riscos*** *e* ***corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas****, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (...)".*

Tanto a Valec (peça 4, p. 4) quanto o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (peça 17, p. 4) manifestaram entendimento de que a realização dos aportes de recursos para a construção da Ferrovia Transnordestina decorre de cumprimento à exigência do art. 9, IX, da Lei 11.772/2008.

Em sede de "comentários dos gestores" sobre as análises do relatório de auditoria, a Valec argumenta que se encontra em situação idêntica à de uma típica autarquia e reitera o seu papel de fomentar o setor ferroviário. Afirma que há imposição legal para sua participação como acionista minoritária no empreendimento da Transnordestina.

Contudo, o citado dispositivo legal, bem como a existência de disponibilidade orçamentária própria para a participação acionária, **apenas facultam ou permitem** a participação da Valec na ferrovia Transnordestina,

mas não a obrigam a realizar esse investimento, nem autorizam que essa participação seja feita de forma descuidada ou leniente."

19. Devo corroborar que a participação da estatal no empreendimento foi posta pela legislação como autorização e não obrigação, de modo que as decisões subsequentes, ao não serem suficientemente fundamentadas, soam no mínimo imprudentes.

20. De toda sorte, considerando o contexto exposto, que o aporte está feito e os controles internos pendentes de estabelecimento, a solução possível hoje é, tal como determinado por meio do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, a implementação dos procedimentos cabíveis, mesmo que tardiamente.

21. Quanto a isso, não há dúvidas sequer de parte da recorrente. A necessidade de agir hoje para ao menos minimizar consequências negativas dos erros pretéritos não é objeto de irresignação da Valec, tanto é que a recorrente admite a necessidade de implementar as medidas veiculadas pelo acórdão.

22. Ao contrário, a relevância social e econômica, a materialidade do empreendimento e os grandes atrasos verificados em sua execução reforçam a necessidade premente de a estatal corrigir as deficiências, estruturar-se e atuar de forma proativa para viabilizar a melhor gestão possível de sua participação na TLSA.

23. Por fim, destaco que resta prejudicado o pedido de prorrogação do prazo para atendimento às determinações, porque a recorrente não informa impeditivos concretos ao seu cumprimento. Como a decisão vergastada foi prolatada em 2/8/2017, as questões incidentes apresentadas já prolongaram a satisfação da demanda por cerca de um ano e quatro meses, prazo bastante razoável e satisfatório para atendimento dos comandos veiculados.

24. A propósito, a peça recursal informa que algumas das medidas preparatórias para o cumprimento da decisão recorrida seriam efetivadas em novembro de 2018. Em outros momentos, é noticiado que determinadas medidas já estariam em estágio avançado de cumprimento.

25. Portanto, considerando que a irresignação quanto ao acordão recorrido não foi capaz de modificar o mérito, e restou, ao final, limitada à discussão do tempo concedido para seu cumprimento, e que houve suspensão do prazo concedido em razão da interposição do presente pedido de reexame, de certo a devolução do prazo restante será mais que suficiente para atendimento ao *decisum*.

26. Sendo assim, ante a ausência de elementos capazes de alterar o juízo anteriormente formulado, não é possível reformar o julgado, como pretende a recorrente.

27. Feitas essas considerações, entendo que o presente recurso deve ser conhecido e não provido, mantendo-se inalterada a deliberação ora combatida.

28. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2761/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.577/2016-1.
1.1. Apensos: 026.048/2017-5; 032.088/2017-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)
3. Recorrente: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A..
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia).
8. Representação legal:

8.1. Silvia Regina Schmitt (38.717/OAB-DF) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

8.2. Juliana de Abreu Teixeira (13.463/OAB-CE) e outros, representando Transnordestina Logística S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia pedido de reexame interposto por Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. contra o Acórdão 1.659/2017, mantido pelo Acórdão 2.187/2017, ambos do Plenário do TCU, por meio do qual o Tribunal proferiu determinações à estatal.

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 arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, conhecer e negar provimento ao presente pedido de reexame;

9.2. dar ciência deste acórdão à recorrente.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2761-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 027.754/2008-4 [Apensos: TC 026.444/2016-0, TC 026.440/2016-4, TC 026.443/2016-3, TC 026.442/2016-7, TC 026.447/2016-9, TC 026.445/2016-6, TC 026.446/2016-2, TC 026.441/2016-0]

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Associação Cultural Desenvolvimento e Ação Social de Difusão Comunitária e Formação Profissional (04.825.610/0001-85)

Recorrente: Fura Poços Tavares Ltda. – ME (97.407.035/0001-81)

Responsáveis: Aldenice Araujo de Jesus Neves (378.260.185-87); Antônia Lima de Jesus (010.344.935-31); Associação Cultural Desenvolvimento e Ação Social de Difusão Comunitária e Formação Profissional (04.825.610/0001-85); Eletro Serra Ltda. - Me (02.898.681/0001-82); Fura Poços Tavares Ltda. - ME (97.407.035/0001-81); José Aparecido da Silva (838.525.905-82); Roberto Almeida Maciel (281.197.701-53)

Representação legal: Luís Felipe Cardoso Oliveira (55083/OAB-DF) e outros, representando Fura Poços Tavares Ltda. - ME; Abel Luiz de Sena Neto (105965/OAB-MG) e outros, representando Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CODEVASF. INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO NÃO ACOLHIDOS. RECURSO DE REVISÃO. VÍCIO EM ATO FISCALIZATÓRIO NÃO DEMONSTRADO. ERRO DE CÁLCULO. NECESSIDADE DE PEQUENO AJUSTE NO VALOR DO DÉBITO. DOCUMENTO NOVO INSUFICIENTE PARA

DEMONSTRAR A REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARA REDUZIR O DÉBITO IMPUTADO A RECORRENTE, MANTENDO-SE, NO MAIS, INALTERADO O ACÓRDÃO IMPUGNADO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento do processo até o momento, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Secretaria de Recursos (peça 191), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 192-193) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 194):

"**INTRODUÇÃO**

Trata-se de recurso de revisão interposto pela empresa Fura Poços Tavares Ltda. (peça 185), contra o Acórdão 8.671/2013-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, retificado por inexatidão material no Acórdão 214/2015-TCU-1ª Câmara, transcrito abaixo (peças 16 e 85):

'(...)

9.1. julgar irregulares as contas de Aldenice Araújo de Jesus Neves, Antônia Lima de Jesus, Eletro Serra Ltda. e Fura Poços Tavares Ltda., condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf:

9.1.1 Aldenice Araújo de Jesus Neves, Antônia Lima de Jesus e Eletro Serra Ltda.:

Valor	Data
R$ 12.104,55	19/08/2004
R$ 817,53	20/06/2005

9.1.2 Aldenice Araújo de Jesus Neves, Antônia Lima de Jesus e Fura Poços Tavares Ltda.:

Valor	Data
R$ 22.063,40	15/09/2004

9.1.3 Aldenice Araújo de Jesus Neves e Antônia Lima de Jesus:

Valor	Data
R$ 1.038,38	25/05/2004

9.2. aplicar multa de R$ 9.000,00 (nove mil reais) a Aldenice Araújo de Jesus Neves e Antônia Lima de Jesus, R$ 3.000,00 (três mil reais) a Eletro Serra Ltda., R$ 6.000,00 (seis mil reais) a Fura Poços Tavares Ltda., e R$ 2.000,00 (dois mil reais) a Roberto Almeida Maciel e José Aparecido da Silva, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, as quais deverão ser atualizadas monetariamente desde esta data até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, se pagas após o vencimento;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para as providências que considerar cabíveis.

HISTÓRICO.

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Codevasf, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados à Associação Cultural, Desenvolvimento e Ação Social de Difusão Comunitária e Formação Profissional, por meio do Convênio 2.00.02.0087-00, firmado em 20/12/2002, para a construção de 6,9 km de rede de energia elétrica, perfuração/instalação de cinco poços artesianos e construção de aguadas, tudo no interior do Município de Santana/BA. O convênio foi celebrado no valor total de R$ 275.000,00, sendo R$ 220.000,00 à conta da concedente e R$ 55.000,00 da convenente (peça 1, p. 22-36).

3. A Codevasf constatou a inexecução de R$ 34.985,48 em serviços, sendo R$ 12.104,55 e R$ 817,53 pagos à empresa Eletro Serra para a execução das redes elétricas e R$ 22.063,40 pagos à empresa Fura Poços Tavares Ltda. para a realização de trabalhos relativos aos poços artesianos (peça 10, p. 45).

4. Chamados pelo Tribunal, somente as empresas contratadas apresentaram defesa (peça 12),

permanecendo silentes os demais responsáveis.

5. A Secex/BA considerou as alegações de defesa insuficientes para afastar as irregularidades apontadas na execução do aludido convênio. Os demais responsáveis foram considerados revéis, para todos os efeitos, nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/92 (peça 4, p. 45-56).

6. O Ministério Público/TCU, o Relator original e o Tribunal, em essência, anuíram com o exame precedente para julgar irregulares as contas dos responsáveis, com a condenação em débito das dirigentes e das empresas citadas, e aplicação de multas a esses responsáveis e aos demais chamados em audiência, nos termos do Acórdão 8.671/2013-TCU-1ª Câmara (peça 4, p. 58-59 e peças 15-17).

7. Inconformados, Antônia Lima de Jesus e a empresa Fura Poços Tavares Ltda. impetraram recursos de reconsideração (peças 34 e 36), apreciados pelo Acórdão 7.880/2014-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que conheceu dos recursos interpostos, para, no mérito, negar-lhes provimento (peça 79).

8. O Tribunal tornou insubsistente a multa aplicada a Roberto Almeida Maciel, haja vista o falecimento do responsável antes da prolação da decisão condenatória (peça 121).

9. Passa-se ao exame do recurso de revisão.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. O Ministro Bruno Dantas admitiu o recurso de revisão, sem atribuir-lhe efeito suspensivo (peça 189).

EXAME DE MÉRITO

11. Delimitação:

11.1. Constitui objeto desta análise definir se:

(a) há nulidade no ato de fiscalização do agente da Codevasf;

(b) o alegado erro de cálculo prejudicou a recorrente; e

(c) a nova perícia técnica, junto com novos argumentos, pode demonstrar a regular aplicação dos recursos do convênio.

Da alegada nulidade de ato de fiscalização (peça 185, p. 2 e 8-9)

Argumento

12. A recorrente alega nulidade (ilegitimidade) de todos os laudos técnicos (por vício de motivação) assinados por agente fiscal da Codevasf, que possui forte desavença pessoal com o sócio-administrador da empresa Fura Poços Tavares (peça 185, p. 2 e 8).

13. Aponta parcialidade na conduta do fiscal do convênio, configurado no erro de cálculo do débito. Sustenta a improbabilidade da ocorrência de tal erro porque as contas são realizadas por meio de programa de computador, o que indica a tentativa deliberada de prejudicar a recorrente (peça 185, p. 8).

14. Apresenta documentos oficiais que comprovariam sério desentendimento havido entre o fiscal e o sócio-administrador da recorrente, requerendo a declaração de suspeição do agente, nos termos do art. 145 do Código de Processo Civil (peça 185, p. 8 e 35-42).

15. Sustenta o afastamento da presunção da veracidade dos relatórios emitidos pela mesma pessoa (fiscal do convênio), que teve desentendimento com o sócio-administrador da recorrente (peça 185, p.8).

Análise

16. No presente caso, o erro de cálculo não pode ser considerado vício de motivação. Primeiro, porque não há prova do alegado dolo de prejudicar a recorrente na elaboração da planilha de medição comparativa. Segundo porque o erro de cálculo, como se verá adiante, não interfere na conclusão de que houve pagamento à empresa contratada sem a comprovada contraprestação de serviço. Assim, não há que se falar em nulidade de ato praticado pelo fiscal do convênio.

17. As declarações da peça 185, p. 36-37 e 39-40 não contém nada sobre desavenças. A situação descrita no termo de depoimento de peça 185, p. 41-42 não é suficiente para evidenciar a existência de extrema rixa pessoal entre o fiscal do convênio e o sócio-administrador da empresa recorrente. Eventual desentendimento (divergência) entre pessoas não enseja, necessariamente e de imediato, a eternização de uma contenda.

18. O fato de diversos relatórios terem sido emitidos pelo mesmo fiscal não implica, por si só, vício ou insuficiência de provas. Os relatórios de vistoria *in loco* contam com presunção de veracidade e legitimidade, a qual só pode ser descaracterizada mediante a apresentação de prova robusta em contrário, o que não ocorreu nestes autos.

19. O art. 145 do Código de Processo Civil trata da suspeição do juiz, autoridade integrante do Poder Judiciário, condição que não se aplica ao caso em apreço.

20. Assim, não há como acolher a preliminar de nulidade suscitada.

Do alegado erro de cálculo (peça 185, p. 2, 7 e 34)

Argumentos

21. A recorrente alega que a planilha do laudo final da Codevasf apresenta erro de multiplicação da quantidade de itens pelo valor unitário nos campos de 'Perfuração em 8' e 'Fom/colc. Tubo liso diam. 6', resultando na divergência de R$ 3.408,00, sendo R$ 2.400,00 em relação ao primeiro item e R$ 1.008,00 do segundo (peça 185, p. 2, 7 e 34).

Análise

22. Seguem, no que interessa, as informações dos itens de perfuração da planilha de medição comparativa Associação-Codevasf (peça 4, p. 30 e peça 185, p.34):

tem	Discriminação	Convênio	Medição da Associação		Medição da Codevasf	
.0	Perfurações	Preço un.	atual	total (R$)	campo	total (R$)
.1	Mobilização	2.000,00	1	2000,00	1	2000,00
.2	Perfuração em 8'	75,00	82	6.150,00	82	3.750,00
.3	Perfuração em 6'	74,00	419	31.006,00	419	33.300,00
.4	Fom/colc. tubo liso 6'	42,00	84	3.528,00	84	2.520,00
.5	Des.com compressor	40,00	40	1.600,00	40	2.000,00
.6	Teste de vazão	40,00	48	1.920,00	48	2.400,00
.7	Cimentação e tampa	120,00	4	480,00	4	480,00
	Subtotal	-	-	46.684,00	-	46.450,00

23. Apesar de as medições da Codevasf coincidirem com as medições da Associação (vide coluna 'atual' e 'campo'), os valores (R$) são divergentes para os itens 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6. Aparentemente, houve um equívoco no preenchimento da coluna 'campo' para tais itens ou vice-versa.

24. O recorrente aponta valor avaliado a menor pela Codevasf nos itens 1.2 e 1.4 (R$ 3.750,00 e R$ 2.520,00), mas não revela que os valores dos itens 1.3, 1.5 e 1.6 foram calculados a maior (R$ 33.300,00, R$ 2.000,00 e R$ 2.400,00), cuja soma foi de R$ 3.174,00.

25. Tais observações reforçam o entendimento sobre o lapso ocorrido, que, ressalta-se, não prejudicou a recorrente, considerando que a medição comparativa do item perfurações (subtotal) praticamente se equivaleu (R$ 46.684,00 e R$ 46.450,00), ou seja, a Codevasf validou as perfurações realizadas pela contratada.

26. Desse modo, entende-se que o erro de cálculo não trouxe prejuízo à recorrente.

Da nova perícia técnica sobre a execução física do objeto (peça 185, p. 2-3, 9-13 e 15-32)

27. A recorrente junta ao recurso nova perícia técnica (11/4/2018) para demonstraria a existência de desvio de objeto dos recursos e afastaria a tese de dano ao erário (peça 185, p. 2-3, 9-13 e 15-32).

28. Sustenta que parte dos recursos originalmente destinados à localidade de Pau Terra (cuja tentativa de encontrar água foi frustrada com a perfuração de poço seco), após solicitação da associação, teria sido manejada em melhorias das instalações dos demais poços em proveito da comunidade local (expansão da quantidade de localidades e aumento do fluxo de água), da seguinte forma (peça 185, p. 9-10 e 12):

- ampliação na construção das bases de caixa d'água de 12,5 para 16,5 metros (aumento da vazão e do alcance);
- instalação de gerador de energia e bomba submersa no lugar da bomba injetora mancal 2 com vazão de 5m³/hora para nível dinâmico até 70 metros (melhor adequação da instalação à localidade);
- ampliação na tubulação de 4.560 para 5.330 metros (aumento de famílias atentidas);
- ampliação no item instalação de adutora de 50 mm com abertura e reaterro de valas 0,60 prof. x 0,3 larg. (escavações para instalação dos canos);
- redução no item construção de casa de bomba de 5 para 4 (poço seco em Pau Terra).

29. Afirma que tais alterações (não observadas na planilha de medição da Codevasf) resultaram na

divergência de R$ 24.951,32, entre o que foi medido pela Codevasf e o efetivamente executado, conforme perícia apresentada (peça 185, p. 10 e 15-32).

30. Sustenta que o remanejamento de recursos, em proveito da população local, é entendido pela jurisprudência do Tribunal como desvio de objeto, sem dano ao erário, sob pena do enriquecimento ilícito do Estado (peça 185, p. 11-12).

31. Aponta inconsistência de medida da Codevasf que, no relatório de viagem (10/4/2007), relata o perfeito funcionamento dos quatro poços, mas não aponta a existência das casas de bomba na planilha da vistoria (peça 185, p. 2 e 12). .

Análise

32. A empresa Fura Poços Tavares Ltda. (recorrente) foi contratada pela Associação Cultural, Desenvolvimento e Ação Social de Difusão Comunitária e Formação Profissional para perfurar e instalar 5 poços artesianos nas localidades de Subestação, Patos, Tabulerinho, Tataíras e Jacarandá e no município de Santana/BA (peça 9, p. 27-31 e peça 10, p. 46-48). Por consequência, recebeu R$ 124.408,80 [R$ 50.000,00, R$ 25.000,00, 12.000,00 (contrapartida), R$ 32.000,00 e R$ 5.408,80 (contrapartida), por meio de cheques 850002, 850003, avulso (contrapartida), 850005 e avulso (contrapartida), conforme peça 5, p. 14, 16, 25, 26 e 28].

33. O relatório final do convênio, de 18/11/2005, apontou o pleno funcionamento dos poços de Subestação, Patos, Tabuleirinho e Missão e a não instalação de poço na localidade de Pau Terra (peça 10, p. 29-31 e 38-39).

34. O relatório final de fiscalização do convênio, de 5/6/2006, informou que: 'Por solicitação da presidenta da Associação, através do of. 021/2004 de 16/08/2004, foram substituídas as localidades de Tataíras e Jacarandá, pelas localidades de e Pau Terra e Missão' (peça 10, p. 38).

35. A planilha de medição comparativa da Associação/Codevasf indicou a execução física de 79,38 % do total previsto no valor de R$ 99.222,91 (peça 10, p. 42).

36. Em resposta às diligências nºs 3198/2010-TCU-Secex-7 e 765/2011-TCU-Secex/BA, a Codevasf, por meio de nota técnica, ratificou o entendimento acima exposto, reforçando que a visita técnica, realizada em 10/4/2007, apontou que um, dos 5 dos poços, estaria seco e consequentemente não instalado (peça 4, p.6-7 e 27-28).

37. As alterações na execução dos serviços dos poços, autorizadas previamente pela Codevasf, foram aquelas destinadas a permutar as localidades de Tataíras e Jacarandá por Missão e Pau Terra, como se vê à peça 10, p. 38 e 45. Ao contrário do que se alega, não há nos autos autorização (ou solicitação) à associação para aplicar recursos (originalmente destinados à instalação do poço de Pau Terra) em outras localidades, como alega a recorrente.

38. A informação apresentada pela associação à Codevasf na prestação de contas (16/9/2005) era do atingimento de 100% da meta de perfuração e instalação de 5 poços artesianos, conforme relatório de execução físico-financeira, relação de pagamentos e relação de bens (peça 5, p. 5, 13, 17 e 18).

39. O cerne da questão a ser analisada é verificar se há provas inequívocas da utilização de parte dos recursos, destinados originalmente à instalação do poço na localidade de Pau Terra, na melhoria dos outros 4 poços instalados.

40. Segundo a perícia trazida pelo recorrente e subscrita pelo Engenheiro Robério Neves Moreira Júnior, a contratada realizou as seguintes alterações (peça 185, p. 20-23, 27-32):

primeira alteração: os recursos (destinados à construção da base da caixa d'água e da instalação do reservatório em fibra de vidro de 10m³ em Pau Terra) foram aplicados no acréscimo da altura das bases de caixa d´água das localidades de Missão (de 2,5 para 6 metros), de Patos (de 2,5 para 4 metros) e de Subestação (de 2,5 para 4 metros). Tal medida resultou na execução total de 16,50 metros de base ou R$ 13.860,00, que, para a empresa executora, significou um custo a maior de R$ 3.360,00 (peça 185, p. 20-21).

segunda alteração: substituição da bomba injetora por um gerador de 7,5 Kva, trazendo mais eficiência e adequação às características do poço, com custo a maior para a contratada de R$ 811,00 (peça 185, p. 21-22).

terceira alteração: ampliação da rede de distribuição de 4.560 para 5.330 metros, excedendo o valor contratado em R$ 1.726,60 (peça 185, p. 22).

quarta alteração: ampliação da instalação de adutora de 4.560,00 para 5.330 metros, superando o valor contratado em R$ 1.232,00 (peça 185, p. 22-23).

quinta alteração: construção de abrigo de quadro de comando (no lugar de casa de bomba) nas localidades de Subestação e Patos, com custo unitário de R$ 2.550,00 (peça 185, p. 23).

41. Não há como acolher o alegado, em razão da fragilidade das provas apresentadas: perícia, tabela de 'serviços executados' e tabelas comparativas (peça 185, p. 17-26, 27-32 e 34). Primeiro, porque não há qualquer menção a tais medidas apontadas pela associação na prestação de contas. Segundo, porque a recorrente somente apresentou os novos argumentos no recurso de revisão, sendo omissa, quanto às alterações, nas alegações de defesa e no recurso de reconsideração (peça 12, p. 3-6 e peça 36). Terceiro, porque a perícia e as tabelas (provas indiretas) vêm desacompanhadas de outros elementos de prova mais robustos capazes de comprovar a alegada execução física e financeira (ex. registro fotográfico, filmes, declarações, boletim de medição, comprovantes de despesas e etc.).

42. Apesar de alegado à peça 185, p. 2, 9 e 12, a recorrente não apresentou declarações de moradores (beneficiados).

43. As declarações e depoimentos acostados à peça 185, p. 36-42 não fazem menção a redirecionamento de recursos para os 4 poços instalados.

44. Cabe esclarecer que não há inconsistência entre a planilha de medição comparativa (peça 4, p. 30) e o relatório técnico de viagem de 10/4/2007 (peça 12, p.19). Ambos apontam o perfeito funcionamento de quatro poços (localidades de Missão, Patos, Subestacação e Tabuleirinho) e a existência de casa de bomba (casa de proteção) em duas localidades (Missão e Tabuleirinho).

45. Desse modo, os documentos dos autos são incapazes de demonstrar o alegado desvio de objeto (execução física e financeira de melhorias em outras instalações de poços). Remanesce, portanto, o débito imputado aos responsáveis solidários Aldenice Araújo de Jesus Neves, Antônia Lima de Jesus e Fura Poços Tavares Ltda., decorrente de pagamento sem a comprovada contraprestação de serviço.

CONCLUSÃO

46. A alegação de nulidade do ato de fiscalização não merece acolhimento. O erro de cálculo não é considerado vício de motivação, pois não há prova da intenção do fiscal de prejudicar a recorrente, assim como o alegado erro, por si só, não interfere na conclusão de que houve pagamento sem a comprovada contraprestação da empresa contratada.

47. As declarações apresentadas não são suficientes para evidenciar a existência de forte desavença pessoal entre o fiscal do convênio e o sócio-administrador da empresa recorrente.

48. O fato de diversos relatórios terem sido emitidos pelo mesmo fiscal não enseja, por si só, vício ou insuficiência de provas. Os relatórios de vistoria *in loco* dos órgãos repassadores contam com presunção de veracidade e legitimidade, a qual só pode ser descaracterizada mediante a apresentação de prova robusta em contrário, o que não ocorreu nestes autos.

49. O erro no preenchimento da planilha de medição comparativa associação/Codevasf não implicou prejuízo à recorrente, considerando que a Codevasf, naquele documento, praticamente validou as perfurações realizadas pela contratada.

50. Os documentos dos autos são incapazes de demonstrar o alegado desvio de objeto (execução física e financeira de melhorias em outras instalações de poços). Desse modo, remanesce o débito apurado nos autos decorrente do pagamento sem a comprovada contraprestação de serviço.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão interposto pela empresa Fura Poços Tavares Ltda. contra o Acórdão 8.671/2013-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 35, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) encaminhar os autos ao Ministério Público/TCU;

c) dar ciência às partes, à Procuradoria da República na Bahia, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido."

É o relatório.

VOTO

Em julgamento, recurso de revisão interposto pela empresa Fura Poços Tavares Ltda. em face do Acórdão 8.671/2013-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, assim como as dos demais responsáveis arrolados nos autos, e a condenou ao pagamento de débito, no valor de R$ 22.063,40, e multa, no valor de R$6.000,00.

29. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) em razão e irregularidades na execução do convênio 2.00.02.0087-00, firmado em 20/12/2002 com a Associação Cultural, Desenvolvimento e Ação Social de Difusão Comunitária e Formação Profissional.

30. O ajuste teve por objeto a construção de 6,9 km de rede de energia elétrica, perfuração/instalação de cinco poços artesianos e construção de aguadas, tudo no interior do Município de Santana/BA, no valor total de R$ 275.000,00, sendo R$ 220.000,00 à conta da concedente e R$ 55.000,00 da convenente.

31. A despeito da informação fornecida pela convenente na prestação de contas de que teria atingido 100% da meta de perfuração e instalado os cinco poços artesianos, a Codevasf realizou vistoria no local e verificou a inexecução de R$ 34.985,48 em serviços. Desse valor, R$ 12.104,55 e R$ 817,53 correspondia a pagamentos feitos à empresa Eletro Serra Ltda., também condenada nos autos, para a execução das redes elétricas, e R$ 22.063,40 à empresa Fura Poços Tavares Ltda., ora recorrente, para a realização de trabalhos relativos aos poços artesianos.

32. Diante dessa situação, a concedente instaurou a presente TCE. Promovidas as devidas citações, a associação convenente e seus ex-presidentes permaneceram revéis. As empresas contratadas apresentaram alegações de defesa, as quais, por meio do acórdão recorrido, foram consideradas insuficientes para afastar as irregularidades apontadas na execução do convênio.

33. Contra essa decisão, Antônia Lima de Jesus e a empresa Fura Poços Tavares Ltda. impetraram recursos de reconsideração, apreciados pelo Acórdão 7.880/2014-TCU-1ª Câmara, que conheceu dos recursos interpostos e, no mérito, negou-lhes provimento.

34. Nesta oportunidade, a recorrente alega: nulidade dos laudos de fiscalização da Codevasf, em face da suposta parcialidade do fiscal que os emitiu, que teria desavença pessoal com o sócio-administrador da recorrente; erro de cálculo na planilha do laudo final da Codevasf, que teria aumentado o valor do débito; ocorrência de desvio de objeto, visto que a perícia técnica juntada aos autos comprovaria que os recursos correspondentes a parcela dos serviços não realizadas, referente a um dos cinco poços previstos, teria sido empregada na melhoria das instalações dos demais poços perfurados.

35. Após examinar as razões recursais, a Secretaria de Recursos concluiu que não foram trazidos elementos suficientes para alterar a deliberação recorrida, razão pela qual, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU, propõe o conhecimento e o não provimento do apelo recursal.

36. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso merece ser conhecido, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, incisos I e III, da Lei 8.443/1992.

37. Quanto ao mérito, faço pequena ressalva em relação às conclusões da Serur acerca do erro de cálculo apontado pela recorrente. A secretaria instrutora reconhece que houve um equívoco no preenchimento da planilha do laudo final emitido pela Codevasf, mas entende que esse erro não teria ocasionado prejuízo à recorrente, com base nos fundamentos que abaixo transcrevo, para melhor compreensão da matéria:

"22. Seguem, no que interessa, as informações dos itens de perfuração da planilha de medição comparativa Associação-Codevasf (peça 4, p. 30 e peça 185, p.34):

tem	Discriminação	Co nvênio	Medição da Associação		Medição da Codevasf	
.0	Perfurações	Pre ço un.	a tual	total (R$)	c ampo	total (R$)
.1	Mobilização	2.0 00,00	1	2000,00	1	2000, 00
.2	Perfuração em 8'	75, 00	8 2	6.150,0 0	8 2	3.750 ,00
.3	Perfuração em 6'	74, 00	4 19	31.006, 00	4 19	33.30 0,00

.4	Fom/colc. tubo liso 6’	42,00	84	3.528,00	84	2.520,00
.5	Des.com compressor	40,00	40	1.600,00	40	2.000,00
.6	Teste de vazão	40,00	48	1.920,0	48	2.400,00
.7	Cimentação e tampa	120,00	4	480,00	4	480,00
	Subtotal	-	-	46.684,00	-	46.450,00

23. Apesar de as medições da Codevasf coincidirem com as medições da Associação (vide coluna ‘atual’ e ‘campo’), os valores (R$) são divergentes para os itens 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6. Aparentemente, houve um equívoco no preenchimento da coluna ‘campo’ para tais itens ou vice-versa.

24. O recorrente aponta valor avaliado a menor pela Codevasf nos itens 1.2 e 1.4 (R$ 3.750,00 e R$ 2.520,00), mas não revela que os valores dos itens 1.3, 1.5 e 1.6 foram calculados a maior (R$ 33.300,00, R$ 2.000,00 e R$ 2.400,00), cuja soma foi de R$ 3.174,00.

25. Tais observações reforçam o entendimento sobre o lapso ocorrido, que, ressalta-se, não prejudicou a recorrente, considerando que a medição comparativa do item perfurações (subtotal) praticamente se equivaleu (R$ 46.684,00 e R$ 46.450,00), ou seja, a Codevasf validou as perfurações realizadas pela contratada.

26. Desse modo, entende-se que o erro de cálculo não trouxe prejuízo à recorrente.”

38. Embora o erro apontado pela recorrente resulte em uma diferença pouco expressiva entre o valor dos serviços medidos pela associação e valor calculado na medição da Codevasf, como acertadamente concluiu a Serur, fato é que esse erro majorou o valor do débito apurado nos autos, devendo ser corrigido.

39. Conforme se observa na planilha da Codevasf (peça 4, p. 30), o percentual de execução, utilizado para calcular o débito, foi aferido a partir da comparação entre o valor dos serviços e materiais medidos pelo fiscal da concedente (de R$ 99.222,91, composto pela parcela acima mencionada, de R$ 46.450,00, mais R$ 52.772,91,) com o valor dos serviços e materiais previsto no plano de trabalho (de R$ 125.000,00), o que resultou num percentual de execução de 79,38%.

40. Por sua vez, o débito foi quantificado com base na aplicação desse percentual sobre o valor dos serviços custeados por recursos federais, conforme detalhado na tabela abaixo (tabela completa à peça 4, p. 46):

(A) Despesas (recursos federais) Conforme prestação de contas (fl.13/anexo) (R$)	(B) Despesas (contrapartida) conforme prestação de contas (f1.13/anexo1) (R$)	(C) Percentual de execução aferido pela CODEVASF (%)	(D) Total executado com recursos federais CODEVASF (%)	Débito (A-D)
107.000,00	17.408,80	79,38	84.936,60	22.063,40

41. Fazendo-se a correção do erro apontado pelo recorrente, o valor dos serviços e materiais medidos pela concedente passaria de R$ 99.222,91 para R$ 99.465,91 (R$ 46.684,00 + R$ 52.772,91), valor que, comparado ao total dos serviços e materiais previsto no plano de trabalho (R$ 125.000,00), resulta num percentual de execução de 79,57%. Aplicando-se esse percentual sobre as despesas com recursos federais declaradas na prestação de contas (R$ 107.000,00), chega-se ao total executado com recursos federais de R$ 85.139,90 e ao débito de R$ 21.860,10.

42. Deve-se, assim, dar parcial provimento ao presente recurso de revisão para reformar o subitem 9.1.2 do acórdão recorrido, de forma a reduzir de R$ 22.063,40 para R$ 21.860,10 o valor do débito original imputado à recorrente em solidariedade com Aldenice Araújo de Jesus Neves e Antônia Lima de Jesus.

43. Por fim, saliento que, no dia 21/11/2018, após a sustentação oral do patrono da parte, retirei este processo de pauta a fim de averiguar melhor a alegação do recorrente sobre suposta inidoneidade do laudo de fiscalização da Codevasf que atestou a inexecução parcial da obra em tela. Segundo alegado, a inidoneidade decorreria da parcialidade do fiscal que realizou a vistoria, Jorge Gomes dos Santos, visto que ele teria desavença pessoal com o sócio administrador da Fura Poços Tavares Ltda., Hermirio Tavares Sobrinho, tendo, inclusive, ajuizado ações de dano moral contra a empresa e seu sócio. Nesse contexto, a recorrente suscita a nulidade do laudo, com base no art. 18 da Lei 9.784/1999, segundo o qual é impedido de atuar no processo o servidor ou autoridade que "esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado".

44. Ocorre que, compulsando os autos, a alegação não se confirma. A única desavença mencionada nos documentos apresentados pela recorrente diz respeito a suposta agressão verbal proferida por seu sócio contra o fiscal da concedente no momento da vistoria ora questionada.

45. Nesse sentido, destaco o depoimento do próprio Hermito Tavares Sobrinho prestado à Polícia Federal (peça 185, p. 41), no qual ele, embora negue as alegações do fiscal de que teria sido xingado, admite que, diante da rejeição dos esclarecimentos que prestou, se dirigiu de forma exaltada a Jorge Gomes dos Santos. Do mesmo modo, nas ações indenizatórias ajuizadas pelo aludido fiscal em maio de 2006, os únicos fatos que embasam o pleito dizem respeito às agressões verbais supostamente proferidas contra ele por Hermito Tavares Sobrinho no momento da fiscalização ora questionada.

46. Os documentos trazidos pelo recorrente não comprovam, portanto, a existência de qualquer desavença entre o referido fiscal e o sócio da empresa contratada anterior à vistoria das obras em questão, capaz de afastar a idoneidade do trabalho por ele realizado. Por outro lado, não há nos autos qualquer indício de que o fiscal tenha, em algum momento, exorbitado seus poderes ou correspondido às supostas ofensas do sócio da recorrente, o que poderia pôr em dúvida a lisura do laudo por ele emitido.

47. Nesse contexto, creio que o suposto desentendimento ocorrido no momento da fiscalização da obra, ao que parece, provocado unicamente pelo sócio da empresa contratada, não pode servir de justificativa para desconstituir o laudo da Codevasf, sob pena de permitirmos que a parte se beneficie de sua própria torpeza.

48. Outrossim, especificamente sobre a alegação de incidência do art. 18 da Lei 9.784/1999, cabe deixar registrado que o ajuizamento de ambas as ações, ocorrido em maio de 2006 (peça 197, p. 12, e peça 198, p. 12), foi consideravelmente posterior à emissão do laudo em questão, datado de 18/11/2005 (peça 10, p. 39-41). Incabível, portanto, afirmar que o fiscal estaria litigando contra a empresa ou seu sócio no momento que atuou no caso, de modo a atrair a aplicação do referido dispositivo.

49. No mais, concordo com a análise empreendida pela secretaria especializada, transcrita no relatório precedente, a qual enfrentou e afastou com propriedade cada um dos argumentos apresentados pela recorrente, razão pela qual adoto seus fundamentos como razões de decidir.

50. Feitas essas considerações, entendo que o presente recurso deve ser conhecido e parcialmente provido, apenas para ajustar o valor do débito, mantendo-se, no mais, inalterada a deliberação ora combatida.

51. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2762/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.754/2008-4.

1.1. Apensos: 026.444/2016-0; 026.440/2016-4; 026.443/2016-3; 026.442/2016-7;

026.447/2016-9; 026.445/2016-6; 026.446/2016-2; 026.441/2016-0.

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

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Aldenice Araujo de Jesus Neves (378.260.185-87); Antônia Lima de Jesus (010.344.935-31); Associação Cultural Desenvolvimento e Ação Social de Difusão Comunitária e Formação Profissional (04.825.610/0001-85); Eletro Serra Ltda. - ME (02.898.681/0001-82); Fura Poços Tavares Ltda. - ME (97.407.035/0001-81); José Aparecido da Silva (838.525.905-82); Roberto Almeida Maciel (281.197.701-53)

3.2. Recorrente: Fura Poços Tavares Ltda. - ME (97.407.035/0001-81).

4. Entidade: Associação Cultural Desenvolvimento e Ação Social de Difusão Comunitária e Formação Profissional (04.825.610/0001-85).

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex-BA).

8. Representação legal:

8.1. Luis Felipe Cardoso Oliveira (OAB-DF 55.083) e outros, representando Fura Poços Tavares Ltda. - ME.

8.2. Abel Luiz de Sena Neto (OAB-MG 105.965) e outros, representando Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto pela empresa Fura Poços Tavares Ltda. em face do Acórdão 8.671/2013-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, assim como as dos demais responsáveis arrolados nos autos, e a condenou ao pagamento de débito, no valor de R$ 22.063,40, e multa, no valor de R$6.000,00,

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 arts. 32, inciso III, e 35, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, conhecer e dar parcial provimento ao presente recurso de revisão, para reformar o subitem 9.1.2 do Acórdão 8.671/2013-TCU-1ª Câmara, de forma a reduzir de R$ 22.063,40 (vinte e dois mil, sessenta e três reais e quarenta centavos) para R$ 21.860,10 (vinte e um mil oitocentos e sessenta reais e dez centavos) o valor do débito original imputado à recorrente em solidariedade com Aldenice Araújo de Jesus Neves e Antônia Lima de Jesus, mantendo-se, no mais, inalterada a referida deliberação;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente e aos demais responsáveis no subitem anterior.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2762-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 008.450/2015-3.
Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
Órgãos/Entidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Instituto Militar de Engenharia.
Embargante: Claudio Vinicius Costa Rodrigues (808.820.997-87).
Representação legal: Carla Oggioni Riguetti (OAB/RJ 186.228); Rodrigo Henrique Roca Pires (OAB/RJ 92.632) e outros, representando Claudio Vinicius Costa Rodrigues.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL, COM EFEITOS INFRINGENTES, PARA ALTERAÇÃO DA DATA DE OCORRÊNCIA DA CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de **embargos de declaração** opostos pelo representante legal do Sr. Claudio Vinicius Costa Rodrigues (peça 1108), em face do Acórdão 2.288/2018-TCU-Plenário, mediante o qual este TCU não conheceu de seu recurso de reconsideração, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos (peça 1050).

2. O embargante alega que:

Trata-se de embargos de declaração que visa a desconstituição da decisão tomada pelo Plenário do TCU que considerou intempestivo o recurso interposto pelo peticionário.

Na fundamentação do julgamento do recurso o Relator calcou-se na informação de que o embargante teria sido notificado da decisão em 06/06/2018 e somente teria impetrado o seu recurso em 10/07/2018.

Todavia, há nos autos (fls...) pedido dilatório de prazo, com data de protocolização de **08/06/2018**, solicitando fosse concedido **mais 15 dias** além, devido à ausência de entrega de cópia do relatório do voto do Exmo. Sr. Ministro Relator.

Portanto, tendo em vista o pedido dilatório do prazo e requerimento da entrega da cópia do voto, dado o sigilo das peças anexadas aos autos, o TCU, a despeito de ter enviado ao endereço profissional do patrono a cópia solicitada, não se manifestou quanto à concessão da prorrogação do prazo.

Ao franquearem a entrega dos documentos faltantes, ficou óbvio que o prazo fora dilatado, não havendo que se falar em intempestividade do recurso outrora interposto.

Diante do exposto requer:

1) O conhecimento dos presentes embargos sendo declarada a tempestividade do recurso de reconsideração interposto pelo embargante, para que o mesmo possa ser processado e julgado no seu mérito e acolhido na forma do seu pedido;

É o relatório.

VOTO

Trata-se de **embargos de declaração** opostos pelo representante legal do Sr. Claudio Vinicius Costa Rodrigues (peça 1108), em face do Acórdão 2.288/2018-TCU-Plenário, mediante o qual este TCU não conheceu de seu recurso de reconsideração, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos (peça 1050).

2. Preliminarmente, conheço dos embargos de declaração opostos, por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU.

3. Em essência, o embargante argumenta que a data da notificação utilizada para verificar a tempestividade do seu recurso de reconsideração está incorreta, porque não se levou em consideração o seu pleito dilatório de quinze dias apresentado em 8/6/2018, juntado à peça 893.

4. De início, entendo que assiste razão ao ora recorrente no que concerne à data que fora utilizada para análise da tempestividade de seu recurso de reconsideração. Digo isso porque, apesar de sua ciência ter ocorrido em 6/6/2018, vide AR acostado à peça 900, o expediente que comunicou seu representante legal do Acórdão 1.012/2018-TCU-Plenário (Ofício 390/2018-TCU/SecexDefesa – peça 877), fora encaminhado apenas com a cópia dessa deliberação, sem o relatório e o voto que fundamentou a decisão, conforme se pode verificar do trecho desse documento colacionado abaixo:

4. **Acompanha a presente comunicação cópia do Acórdão 1012/2018-TCU-Plenário**, para conhecimento.

5. Importa registrar que o **relatório e o voto que fundamentam a deliberação** ora encaminhada **podem ser acessados por meio do endereço eletrônico** www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso seja de seu interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos para Vossa Senhoria.

(Grifos Acrescidos)

5. A adoção de tal prática não gera prejuízos a defesa das partes arroladas nos processos de controle externo, porque a obtenção das demais partes que compõem os acórdãos unitários deste Tribunal podem sem obtidas no sítio indicado acima, ou, caso solicitado, encaminhados de forma impressa.

6. No presente caso, em razão do sigilo atribuído ao Acórdão 1.012/2018-TCU-Plenário, não era possível acessar o conteúdo dessa deliberação na parte de jurisprudência do sítio do TCU, fazendo-se necessário pleitear cópia das demais peças que compõem a decisão.

7. Observo que o representante legal do embargante obteve cópia do Acórdão 1.012/2018-TCU-Plenário, do Relatório e do Voto, em 11/6/2018, consoante termo de recebimento de cópia acostado à peça 895 dos presentes autos.

8. Considerando que somente a partir dessa data o embargante tomou pleno conhecimento dos fundamentos da decisão, opto por adotar como data inicial para fins de análise da tempestividade do seu recurso de reconsideração o dia 11/6/2018, em vez de 6/6/2018.

9. Nos termos do art. 285 do Regimento Interno do TCU, para fins de análise da concessão de efeito suspensivo ao recurso de reconsideração, deve-se respeitar o prazo de quinze dias, contados a partir da notificação, para seu protocolo junto a este Tribunal.

10. Considerando-se como data da efetiva ciência o dia 11/6/2018, o prazo de quinze dias transcorreu em 26/6/2018. Nesse contexto, não se altera em nada a questão da tempestividade do recurso manejado pelo ora embargante, em 10/7/2018 (peça 1018). Digo isso, porque inclusive já fora tratado, no âmbito do Acórdão 2.288/2018-TCU-Plenário, a possibilidade do seu recebimento, sem o efeito suspensivo, em razão da superveniência de fatos novos, nos termos do art. 285, § 2º, do Regimento Interno do TCU, vide trecho dessa deliberação colacionado abaixo:

Considerando que o conhecimento de recurso intempestivo, apresentado dentro do período de cento e oitenta dias, pressupõe a superveniência de fatos novos, caso em que não terá efeito suspensivo, conforme preconiza o art. 285, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

Considerando que argumento novo ou tese jurídica nova não podem ser considerados fatos novos, vez que não representam documentos ou acontecimentos cujo conhecimento se daria posteriormente à decisão recorrida;

Considerando que os argumentos apresentados pelo Sr. Claudio Vinicius Costa Rodrigues não demonstram a superveniência de fatos novos, razão pela qual a intempestividade constatada não pode ser afastada;

11. No mais, aprecio agora a questão relativa ao pedido dilatório apresentado pelo representante legal do ora embargante, em que se demandou prazo adicional para que pudesse formular recurso para impugnar o Acórdão 1.012/2018-TCU-Plenário.

12. Adianto, desde já, que não há previsão regimental e, tampouco, legal para se deferir tal pleito. Essa questão já foi amplamente discutida no âmbito deste Tribunal, vide, por exemplo, a

seguintes decisões colegiadas: Acórdão 452/2018-TCU-1ª Câmara; Acórdão 6.873/2017-TCU-1ª Câmara; Acórdão 3.812/2017-TCU-1ª Câmara; Acórdão 2.406/2015-TCU-Plenário; Acórdão 1.144/2013-TCU-Plenário.

13. Feitas todas essas considerações, em que pese não caber alteração no mérito da deliberação, faz-se necessário alterar a redação do Acórdão 2.288/2018-TCU-Plenário, na parte em que se analisou a data da ocorrência de notificação do Sr. Claudio Vinicius Costa Rodrigues, relativa ao Acórdão 1.012/2018-TCU-Plenário, passando de 6/6/2018 para 11/6/2018.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto ao exame deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2763/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.450/2015-3.

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

3. Recorrente: Claudio Vinicius Costa Rodrigues.

4. Órgãos/Entidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Instituto Militar de Engenharia.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).

8. Representação legal: Carla Oggioni Riguetti (OAB/RJ 186.228); Tanara de Fátima Barcellos da Silva (OAB/RS 69.337); Gilmar Menezes da Silva Junior; George Alexandre de Almeida Macêdo (OAB/CE 18.113); André Dutra Dorea Ávila da Silva (OAB/DF 24.383) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Claudio Vinicius Costa Rodrigues, em face do Acórdão 2.288/2018-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, atribuindo-se efeitos infringentes ao trecho do Acórdão 2.288/2018-TCU-Plenário em que se analisou a data de ocorrência da notificação do Sr. Claudio Vinicius Costa Rodrigues, passando de 6/6/2018 para 11/6/2018;

9.2. manter inalterado os demais termos do Acórdão 2.288/2018-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2763-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 018.224/2017-2.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).
Responsável: Ivan Monteiro.
Representação legal: Marcos Antonio Marques Machado (OAB/RJ 121.538).

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. PETROBRAS. AVALIAÇÃO SISTÊMICA DAS CONTRATAÇÕES DE PATROCÍNIO COM ENTIDADES ESPORTIVAS. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas.

2. A presente auditoria foi realizada nos contratos de patrocínio firmados pela Petróleo Brasileiro S.A, abrangendo o período de 1/1/2012 a 31/12/2016.

3. Finalizados os trabalhos fiscalizatórios, foi elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais) a instrução a seguir transcrita, com ajustes de forma pertinentes, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 133/35):

II.2. Visão geral do objeto

O patrocínio é uma das ações de comunicação do Poder Executivo Federal. O principal normativo que rege esse tipo de ação é a IN Secom 9/2014 (precedida pela IN Secom 1/2009, a ser utilizada, no que couber, na presente auditoria, já que parcela expressiva dos contratos definidos na amostra foram firmados antes da edição da IN Secom 9/2014).

O patrocínio, de acordo com o art. 2º, I, da IN Secom 9/2014, consiste em "ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio".

Em 27/7/2017, esse conceito foi aprimorado pela IN Secom 1/2017 que define, em seu art. 3º, III, patrocínio como:

ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros.

Registra-se que as ações de patrocínios, como bem traz a definição atualizada, são vinculadas aos seguintes objetivos, segundo art. 1º, II, da IN Secom 9/2014:

gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador.

O patrocínio pode ser do tipo incentivado ou não incentivado. Os patrocínios incentivados são aqueles que geram ao patrocinador um benefício fiscal, seja ele pessoa física ou jurídica. No caso de pessoa jurídica, essa deverá ser tributada com base no lucro real e poderá deduzir até 1% do seu imposto de renda devido. Para o benefício fiscal, o projeto deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte, a quem o patrocinado deverá prestar contas ao final do projeto.

Os referidos normativos da Secom tratam indistintamente de quaisquer ações de patrocínios, sejam eles incentivados ou não. No entanto, os patrocínios incentivados seguem rito próprio, conforme definido na legislação pertinente, especialmente, no que diz respeito à aprovação do projeto pelo Ministério do Esporte, assim como a prestação de contas final. No caso dos patrocínios incentivados na área do esporte, a Lei 11.438/2006, o Decreto 6.180/2007 e a Portaria ME 120/2009 são os principais normativos que regem a matéria.

Em relação à Petrobras, dos cinquenta contratos sob responsabilidade da Gerência de Comunicação de Marcas, no montante de R$ 180.196.170,38, apenas cinco foram com incentivo fiscal, no valor de R$ 6.350.811,38, todos no ano de 2013. Na Gerência de Responsabilidade Social, dos 68 contratos relacionados pela companhia, no montante de R$ 93.481.142,79, somente oito foram patrocínios incentivados, no valor de R$ 21.603.335,15. Os demais patrocínios foram não incentivados (R$ 245.723.166,64), de onde se extraiu a amostra, baseada em critério de materialidade, de treze contratos, no valor de R$ 134.627.726,95.

A seguir, uma síntese dos treze contratos de patrocínio esportivo selecionados pela equipe de auditoria (peças 9, p. 178-179; 73, p. 1; e 75, p. 1).

I - Da Gerência de Comunicação e Marcas:

1) Contrato de patrocínio 6000.0083348.13.2 (Contrato R/3 4600408277), celebrado, em 10/6/2013, com a Confederação Brasileira de Judô, CNPJ 42.136.804/0001-62, para a realização do projeto JUDÔ BRASIL 2016, integrante do Plano Brasil Medalhas 2016, no valor de R$ 20.000.000,00, com vigência de 10/6/2013 a 18/2/2017 (peça 98);

2) Contrato de patrocínio 6000.0088967.14.2 (Contrato R/3 4600430173), celebrado, em 10/2/2014, com a Confederação Brasileira de Esgrima, para o apoio às ações relativas à modalidade Esgrima nos anos de 2015 e 2016, no valor de R$ 2.410.000,00, com vigência de 14/2/2014 a 9/4/2015 (peça 100);

3) Contrato de patrocínio 6000.0088921.14.2 (Contrato R/3 4600429427), celebrado, em 18/2/2014, com a Williams Grand Prix Engineering Limited, sem CNPJ, para a realização do projeto "Fórmula 1", no valor de R$ 55.548.264,00, com vigência de 18/2/2014 a 31/12/2016 (peça 99);

4) Contrato de patrocínio 6000.0093093.14.2 (Contrato R/3 4600451878), celebrado, em 26/9/2014, com a MMC Automotores do Brasil Ltda., para apoio à equipe de competições da MMC, denominada Equipe Mitsubishi Petrobras, compreendendo a participação da Equipe, com dois carros de competição, nas seguintes provas: Rally dos Sertões, edições 2014 e 2015; e Rally Dakar, edições 2015 e 2016; no valor de R$ 8.600.000,00, com vigência de 26/9/2014 a 27/5/2016 (peça 102);

5) Contrato de patrocínio 6000.0096131.15.2 (Contrato R/3 4600479529), celebrado, em 18/3/2015, com a Vicar Promoções Desportivas S.A., para apoio às temporadas 2015, 2016 e 2017 da Stock Car e da Copa Petrobras de Marcas, no valor de R$ 15.360.000,00, com vigência de 18/3/2015 a 16/3/2018, sendo a Petrobras Distribuidora S.A. (BR Distribuidora) a copatrocinadora dos eventos (peça 105);

6) Contrato de patrocínio 6000.0094879.14.2 (Contrato R/3 4600472272), celebrado, em 21/5/2015, com a Klefer Produções e Promoções Ltda., para apoio ao projeto "Copa do Brasil de Futebol Masculino, nos anos de 2015, 2016 e 2017", no valor de R$ 18.900.000,00, com vigência de 21/5/2015 a 15/3/2018, sendo a Petrobras Distribuidora S.A. (BR Distribuidora) a copatrocinadora do evento (peça 103). Houve distrato em 28/10/2015 (peça 104), época em que a Petrobras já havia pago R$ 5.100.000,00; e a BR Distribuidora R$ 1.000.000,00, nos termos da cláusula 5.1.1 do contrato e do cronograma de pagamento (peça 103, p. 6 e 38);

7) Contrato de patrocínio 6000.0097714.15.2 (Contrato R/3 4600494990), celebrado, em 6/7/2015, com a Confederação Brasileira de Boxe, para o apoio às ações relativas à modalidade Boxe nos anos de 2015 e 2016, no valor de até R$ 3.460.000,00, com vigência de 6/7/2015 a 4/1/2017 (peça 101);

8) Contrato de patrocínio 6000.0100208.16.2 (Contrato R/3 4600515480), celebrado, em 21/3/2016, com o Instituto Sérgio Sette Câmara, para apoio ao projeto "Fórmula 3 Europeia - Piloto Sergio Sette Câmara" (temporada 2016); no valor de R$ 2.000.000,00, com vigência de 21/3/2016 a 18/2/2017 (peça 85); e

9) Contrato de patrocínio 6000.0101999.16.2 (Contrato R/3 4600527275), celebrado, em 30/8/2016, com o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016, para apoio ao projeto "Jogos Paralímpicos Rio 2016", no valor de R$ 10.500.000,00, com vigência de 30/8/2016 a 31/12/2016 (peça 77). Trata-se de patrocínio com incentivo fiscal municipal, nos termos da cláusula 6.3 do instrumento jurídico (peça 77, p. 6).

II - Da Gerência de Responsabilidade Social:

1) Contrato de patrocínio 6000.0078973.12.2, celebrado, em 19/12/2012, com a União Esportiva Vila Olímpica da Maré, para apoio ao projeto "Educar pelo Esporte", que visa auxiliar no desenvolvimento humano e comunitário de crianças, jovens e adultos da região da Maré, ao desenvolver as habilidades e competências psicomotoras, cognitivas e sócio-afetivas, por meio de práticas educativas inovadoras e integradas que tenham o esporte como vetor de atração, no valor de R$ 4.866.446,48, com vigência de 19/12/2012 a 16/2/2015 (peça 107);

2) Contrato de patrocínio 6000.0079276.12.2, celebrado, em 19/12/2012, com a Fundação Sócio Cultural Esportiva do Rio Grande – Funserg, para apoio ao projeto "Centro de Referência Esportiva de Rio Grande", que visa contribuir para a democratização do acesso de crianças e adolescentes ao esporte, como estratégia de inclusão social, no valor de R$ 3.101.944,40, com vigência de 19/12/2012 a 18/12/2014 (peça 108);

3) Contrato de patrocínio 6000.0087270.13.2, celebrado, em 20/12/2013, com a Associação Educacional e Assistencial Casa dos Amarelinhos, para apoio ao projeto "Centro Petrobras de Referência Esportiva de Alagoas", que visa contribuir para a universalização da prática do esporte educacional para crianças, adolescentes e jovens de Alagoas, no valor de R$ 3.520.293,77, com vigência de 20/12/2013 a 18/3/2016 (peça 109); e

4) Contrato de patrocínio 0080.0091110.14.2, celebrado, em 8/8/2014, com o Centro Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento - Cintercoop, para apoio ao projeto "Centro de Referência Esportiva de Três Lagoas", que visa contribuir com o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes por meio da ampliação e democratização do acesso a atividades esportivas educacionais inclusivas e qualificadas, no valor de R$ 4.420.778,30, com vigência de 8/8/2014 a 2/2/2017 (peça 106).

Como visto acima, no período considerado (2012 a 2016), a Petrobras celebrou, essencialmente, contratos de patrocínio não incentivados, no montante de R$ 245.723.166,64, sendo que dois terços dos recursos se referem a contratos da Gerência Executiva de Comunicação e Marcas (peças 9, p. 178-179; 73, p. 1; e 75, p. 1).

II.2.1. Relevância do tema

Conforme apresentado no relatório de levantamento do TCU sobre o Sistema Nacional de Desporto (TC 021.654/2014-0), a principal fonte de recursos do desporto olímpico e paraolímpico é a Lei Pelé (Lei 9.615/1998). Outra fonte de recursos públicos importante para os comitês e confederações olímpicas e paraolímpicas consiste nos patrocínios concedidos pelas empresas estatais federais.

Com base em informações obtidas a partir dos próprios comitês e confederações, foi possível constatar que a participação de recursos de patrocínios privados no esporte de rendimento é residual. Em relação ao montante de recursos de patrocínios apurado no período 2010-2014, o setor privado contribuiu com apenas 1,63% do total, ao passo que os aportes das estatais somaram 8,33% do total (TC 021.654/2014-0).

Outro aspecto que demonstra a relevância da auditoria é o fato de o relatório de levantamento ter apontado para controles deficientes ou inexistentes dos recursos públicos aplicados no Sistema Nacional de Desportos (SND), o que pôde ser comprovado na Fiscalização de Orientação Centralizada (TC 023.922/2015-0) realizada com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva) por parte de entidades componentes do SND.

Veja-se, no quadro abaixo, o montante dos patrocínios firmados por algumas empresas estatais nos exercícios de 2015 a 2016:

Tabela extraída da peça 57, p. 6, do TC 034.922/2016-4 (processo consolidador da FOC).

II.2.2. Informações gerais sobre a entidade auditada

Conforme informações no sítio da companhia, os patrocínios da Petrobras ao esporte buscam oportunidades de promoção da marca e de ações de relacionamento, com associação tecnológica e mercadológica. O apoio a projetos alinhados ao posicionamento da marca contribui também para que a Petrobras seja percebida como uma empresa dinâmica e com capacidade técnica, fortalecendo os valores da marca junto aos seus públicos de interesse. As diretrizes e linhas de atuação de patrocínios esportivos se materializam pelo Programa Petrobras Esportivo.

O Programa Petrobras Esportivo é composto por projetos esportivos de abrangência nacional para composição de uma carteira de patrocínios que contemple as necessidades institucionais e mercadológicas da

Petrobras. O diálogo permanente com o mercado e com os públicos de interesse da companhia é elemento fundamental dessa construção (peça 9, p. 46).

A Petrobras atua no patrocínio ao esporte em três linhas de atuação:

a) Esporte Motor: o automobilismo é considerado, pela companhia, um verdadeiro laboratório para o desenvolvimento dos seus produtos, novas tecnologias etc. Buscam-se projetos que contemplem o desenvolvimento e fornecimento de produtos, possibilitando a promoção da tecnologia relacionada aos combustíveis e lubrificantes, reforçando a capacidade técnica da Petrobras perante seus públicos de interesse, em um ambiente altamente competitivo. Um exemplo foi a parceria com a Equipe Williams de Fórmula 1, na qual a Petrobras desenvolveu a tecnologia para o lançamento da gasolina Podium.

b) Esporte de Rendimento, que congrega a energia do movimento e do mar, por meio do apoio a projetos esportivos de rendimento. Dentro das modalidades selecionadas, a companhia busca projetos esportivos que estejam de acordo com o seu posicionamento de marca e que tenham como principal entrega o reforço a sua imagem e reputação.

c) Esporte & Movimento: nessa terceira linha de atuação, a companhia busca projetos que estejam dentro de critérios de alinhamento com o posicionamento da marca Petrobras, abrangência nacional, comprovada capacidade técnica e grande potencial de retorno de exposição de marca e mídia espontânea. Busca-se ainda a inovação, com patrocínio a esportes que tenham destacada relevância associada à ciência e tecnologia.

Nesse contexto, a Petrobras apoia o esporte motor e o esporte de rendimento em busca de reconhecimento técnico e reforço da marca nos territórios desejados, além de promover ou reforçar a associação da marca Petrobras a atributos como superação de desafios, busca por resultados e trabalho em equipe.

II.2.3. Informações gerais sobre os atores envolvidos no processo auditado

Conforme destacado na peça 57 do TC 034.922/2016-4 (processo consolidador da FOC), os principais atores envolvidos ou interessados no processo de contratação de patrocínios são os seguintes:

a. Ministério do Esporte (ME): a quem cabe formular a Política Nacional de Esporte;

b. Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR): é o órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal, previsto no Decreto 6.555/2008, a quem compete, dentre outras atribuições, coordenar o desenvolvimento e a execução das ações de publicidade e das de patrocínio, conforme estabelece o art. 6º do decreto supramencionado;

c. Comitê de Patrocínios: instituído pelo art. 8º do Decreto 6.555/2008, possui caráter consultivo e tem por objetivo assessorar a Secom na definição de parâmetros e procedimentos relacionados com as ações na área de patrocínios, cabendo, inclusive, manifestar-se sobre as ações de patrocínio, observados os parâmetros e procedimentos definidos pela Secom. O Comitê é composto por representantes da Secom, que o coordena, e de órgãos e entidades patrocinadoras do Poder Executivo Federal (art. 8º, § 1º, do Decreto 6.555/2008);

d. Departamento de Patrocínio (Depat): é órgão integrante da estrutura da Secom e possui diversas atribuições relativas a gestão de patrocínios, conforme previsão do art. 6º da IN Secom 9/2014.

e. Empresas estatais patrocinadoras: são aquelas empresas estatais que firmam contrato de patrocínio. No âmbito dos patrocínios esportivos, conforme se verá mais adiante, as principais empresas estatais patrocinadoras são: Banco do Brasil S.A. (BB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios); Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras) e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

f. Entidades desportivas ou atletas patrocinados: são as pessoas físicas ou jurídicas a quem os recursos do patrocinador são destinados no contexto de um contrato de patrocínio.

II.2.4. Riscos identificados em levantamento anterior sobre o assunto (TC 021.654/2014-0)

Por ocasião do levantamento sobre o Sistema Nacional do Desporto, suas fontes de financiamento, formas de aplicação dos recursos públicos recebidos, controles e resultados, que precedeu a presente fiscalização (Acórdão 1785/2015-TCU-Plenário), foram identificados os seguintes riscos ao esporte de rendimento brasileiro:

a) risco de ineficiência do Sistema Brasileiro do Desporto (incluindo o SND) e à efetividade das políticas públicas de esporte, com potencial desperdício de recursos públicos;

b) risco de desvio de recursos públicos destinados ao esporte de rendimento;

c) risco de perpetuação da dependência dos recursos públicos para manutenção das principais entidades do SND;

d) risco de óbice ao controle social;

e) risco de não reversão do quadro de reduzida base do esporte de rendimento; e

f) risco de que os resultados do Brasil nos Jogos Olímpicos de 2016, inclusive a meta de posicionar-se entre os dez primeiros países classificados, não fossem sustentáveis para o período pós 2016.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

Esta auditoria faz parte de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada com o intuito de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas, em especial os critérios utilizados por essas estatais para fundamentar sua decisão a respeito de: escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; metodologia de mensuração do retorno para a estatal do investimento feito por meio de patrocínios; e aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República(Secom/PR).

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os patrocínios estão sendo firmados e executados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas, que constam da matriz de planejamento elaborada de forma global no âmbito da FOC:

I. Quanto à atuação da Secom:

a) Questão 1: Os normativos expedidos pela Secom a respeito das ações de patrocínio têm se mostrado suficientes e efetivos com vistas à coordenação das ações de patrocínio empreendidas pelas empresas estatais, em especial no que diz respeito à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos?

b) Questão 2: As análises empreendidas pelo Depat estão de acordo com os normativos expedidos pela Secom?

II. Quanto à atuação das entidades estatais patrocinadoras:

c) Questão 3: Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização?

d) Questão 4: As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva, entidade escolhida?

e) Questão 5: As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio?

f) Questão 6: As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração?

g) Questão 7: As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00?

h) Questão 8: Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção?

i) Questão 9: As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom/PR?

III. Quanto à atuação do Ministério do Esporte – ME:

j) Questão 10: O ME, principal agente formulador da Política Nacional de Esporte, tem estabelecido diretrizes para guiar a decisão das entidades patrocinadoras e a análise empreendida pela Departamento de Patrocínios/Secom/PR a respeito de quais entidades/eventos podem ser patrocinados?

O recorte das dez questões de auditoria buscou avaliar o ciclo de celebração, execução e avaliação de patrocínios esportivos realizados por entidades estatais, bem como avaliar temas relacionados com a normatização desses patrocínios, em especial no que diz respeito a sua robustez e capacidade de garantir o controle adequado da aplicação desses recursos.

Por fim, informa-se que a equipe de auditoria da SecexEstataisRJ verificou apenas as questões 3 a 9, uma vez que os atos de gestão na Secom/PR (questões 1 e 2) e no Ministério do Esporte (questão 10) serão examinados por equipe de fiscalização específica da FOC.

II.4. Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria/TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria/TCU 168, de 30 de junho de 2011)

e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de19 de outubro de 2009).

Na fase de planejamento da FOC, como suporte à identificação do problema e à formulação das questões de auditoria, foram utilizados os resultados apresentados no relatório de levantamento realizado pela SecexEducação no Sistema Nacional do Desporto – SND (TC 021.654/2014-0). Além disso, foram consideradas denúncias recebidas por este Tribunal, além de reportagens amplamente divulgadas na mídia relativas a indícios de má aplicação dos recursos públicos destinados a patrocínios esportivos por parte de entidades estatais.

Ainda na fase de planejamento, também foram realizadas as seguintes atividades: a) consulta à legislação, a documentos oficiais e a artigos relacionados ao tema da auditoria; b) elaboração de matriz de planejamento; c) conhecimento do universo de processos de patrocínio da entidade no período de 2012 a 2016, para definição dos contratos a serem incluídos na amostra, considerando, entre outros aspectos, a materialidade do objeto contratado e o período de celebração do ajuste em função da vigência dos normativos relacionados; d) realização de painel de especialistas com profissionais acadêmicos e do mercado privado envolvidos no estudo e na avaliação do patrocínio ao esporte; e e) realização de workshop de planejamento com os auditores membros das auditorias da FOC, com o objetivo de nivelar conhecimentos sobre o tema e preparar a fase de execução.

Na fase de execução, as equipes das Secretarias envolvidas na FOC visitaram as entidades estatais incluídas na amostra, para aplicação dos procedimentos de auditoria previamente definidos e constantes da matriz de planejamento.

O trabalho de delimitação do escopo resultou na escolha dos seguintes aspectos centrais: a) escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; b) quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; c) metodologia de mensuração do retorno para a estatal do investimento feito por meio de patrocínios; d) aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), assim como aos princípios constitucionais que regem a atuação de toda a administração pública e às disposições da Lei 8.666/1993. Cumpre registrar que o escopo da fiscalização foi delimitado para ajustes vigentes no período de 2012 a 2016.

Para fundamentar os exames realizados, foram utilizadas como principais fontes de critério de auditoria:

a) Lei 11.438/2006, que dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo;

b) Decreto 6.180/2007, que regulamenta a Lei 11.438/2006;

c) Portaria ME 120/2009, que dispõe sobre a tramitação, a avaliação e a aprovação do enquadramento dos projetos desportivos ou paradesportivos, bem como a captação, o acompanhamento e monitoramento da execução e da prestação de contas os projetos devidamente aprovados, de que tratam a Lei 11.438/2006 e o Decreto 6.180/2007, no âmbito do Ministério do Esporte;

d) Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal;

e) Portaria ME 83/2013, que institui o Plano Brasil Medalhas 2016, destinado às seleções e aos atletas com possibilidades de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016; e

f) Instrução Normativa Secom/PR 9/2014, que disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal;

g) Instrução Normativa Secom/PR 1, de 8 de maio de 2009.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

O método adotado para a definição da amostra de patrocínios da auditoria, que se baseou em critérios não probabilísticos de materialidade, risco e relevância, embora seja perfeitamente adequado para os fins da presente fiscalização e permita formar convicção sobre os achados relatados, não teve a sua significância estatística testada para fins de generalização dos achados em relação ao universo de contratos de patrocínio da FOC.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados (VRF) totalizou R$ 273.677.313,17, distribuídos em 118 (cento e dezoito) contratos de patrocínio esportivo, no período de 2012 a 2016, dos quais 50 (cinquenta) sob responsabilidade da Gerência de Comunicação de Marcas, no valor de R$ 180.196.170,38; e 68 (sessenta e oito) da Gerência de Responsabilidade Social, no valor de R$ 93.481.142,79 (peças 9, p. 178-179; 73, p. 1; e 75, p. 1), conforme tabela seguinte:

(...)

Dos R$ 273.677.313,17 acima, o valor de R$ 27.954.146,53 se refere a treze contratos de patrocínio com incentivo fiscal, sendo cinco da Gerência de Comunicação de Marcas, no valor de R$ 6.350.811,38; e oito da Gerência de Responsabilidade Social, no valor de R$ 21.603.335,15 (peças 9, p. 178-179; 73, p. 1; e 75, p. 1).

Portanto, no período considerado (2012 a 2016), a Petrobras celebrou, essencialmente, contratos de patrocínio não incentivados, no montante de R$ 245.723.166,64.

II.7. Processos conexos

Foram constatados os seguintes processos conexos a esse trabalho:

a) TC 034.383/2016-6: inclui-se o presente trabalho em fiscalização de orientação centralizada (FOC), e, no processo em referência, foi autorizada, pelo Ministro-Relator Vital do Rêgo, a abertura da fiscalização;

b) TC 034.922/2016-4: inclui-se o presente trabalho em fiscalização de orientação centralizada (FOC), e, no processo em referência, o Ministro-Relator Vital do Rego aprovou a matriz de planejamento proposta pela SecexEducação.

III. Achados de auditoria

III.1. Interpretação do disposto no caput do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 em desconformidade com a jurisprudência consolidada no Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário.

Tipificação:

Falhas/impropriedades

Situação encontrada:

O artigo 35 da Instrução Normativa Secom/PR 9/2014 estatui:

Art. 35. Para a prestação de contas do patrocínio, o patrocinador exigirá do patrocinado, exclusivamente, a comprovação da realização da iniciativa patrocinada e das contrapartidas previstas no contrato.

Parágrafo único. Os procedimentos pertinentes a patrocínio beneficiado por incentivo fiscal deverão observar a legislação aplicável e os atos normativos dos respectivos ministérios. (Grifou-se).

Portanto, de acordo com o *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014, todos os contratos de patrocínio não incentivados prescindem da comprovação da execução financeira.

Lado outro, esta unidade técnica, por diversas vezes, manifestou-se de forma contrária a esse entendimento, propondo inclusive a uniformização da jurisprudência do TCU, sem êxito. Com efeito, no bojo do TC 041.625/2012-9, a Corte de Contas dissentiu, em parte, desta unidade técnica e emitiu a seguinte determinação à Petrobras, nos termos do subitem 9.2 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, verbis:

9.2. determinar à Petrobras, **exceto nos contratos exclusivos de divulgação de marca**, que:

9.2.1. vincule os recursos transferidos em seus patrocínios ao objeto pactuado no Contrato ou Convênio a ser firmado com a entidade interessada;

9.2.2. os recursos destinados aos patrocínios, incentivados ou não incentivados, devem ser depositados em contas específicas e devem ser utilizados somente no objeto pactuado;

9.2.3. oriente aos patrocinados que mantenham sob sua guarda documentação que comprove os gastos realizados, como extrato de conta vinculada, recibos, notas fiscais, dentre outros, de modo a evidenciar essas despesas ao objeto pactuado;

9.2.4. realize acompanhamento e exame de contas de contratos de patrocínio selecionados, com base em critérios de relevância, risco e materialidade, informando ao TCU os resultados dessas fiscalizações, na prestação de contas ordinária da Companhia;

9.2.5. relativamente aos patrocínios incentivados, como no caso da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), não deve haver exigência de prestação de contas por parte da Petrobras, já que essas contas são prestadas junto ao órgão ou entidade que autorizou a captação de recursos, nos termos definidos pela legislação específica;

Vê-se, portanto, que o TCU possui entendimento diferente da Secom/PR. Para esta, todos os contratos de patrocínio não incentivados prescindem da comprovação da execução financeira. Para o TCU, com o entendimento exposto no Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, apenas os contratos de patrocínio exclusivos de divulgação de marca prescindem da comprovação da execução financeira.

A seu passo, a Controladoria-Geral da União (CGU) utiliza a terminologia "patrocínio promocional" para essa espécie de contrato e possui um terceiro entendimento, que é diferente do Plenário do TCU e da Secom/PR.

No Relatório de Auditoria Anual das Contas da Petrobras para o exercício de 2015, a companhia foi questionada pela CGU acerca das determinações acima, sendo oportuna a transcrição das conclusões daquele órgão de controle (peça 112, p. 96-99):

Segundo a Petrobras, embora a expressão "contratos exclusivos de divulgação de marca" não seja de uso corrente nem integre suas normas, ela representa, por exclusão, os patrocínios que "não são associados à função de Responsabilidade Social", citando, como exemplo, patrocínios esportivos, culturais, a eventos, etc.

Da leitura do parecer do MP junto ao TCU, bem como do voto do relator, depreende-se que o entendimento adotado pelo Plenário corresponde ao da Petrobras – o mesmo adotado por esta CGU no que denominamos de "patrocínio promocional", ou seja, contratos que formalizam o interesse primário do patrocinador em divulgar sua marca e obter retorno financeiro.

Portanto, a decisão do Tribunal eliminou o dever dos contratados sob a modalidade "patrocínio promocional" da prestação de contas, e impôs tal dever aos contratados sob a modalidade que denominamos de "patrocínios sociais".

Necessário ressaltar que a imposição não cobre 100% dos patrocínios sociais, vez que, nos termos do item 9.2.4 do Acórdão 2.914/15-P, a Petrobras deve realizar o acompanhamento e o exame de contas de contratos e convênios selecionados com base em critérios de relevância, risco e materialidade (embora referido item não mencione expressamente o instrumento convenial, sua aplicação a esse tipo de acordo também é obrigatória pois, consoante o voto do relator, "[n]o caso dos convênios [...] há que se ter a prestação de contas"). Descrevendo o acórdão de outra forma:

• todas as ações de transferência de recursos levadas a termo pela Gerência Executiva de Responsabilidade Social estão sujeitas a prestação de contas; e

• os patrocínios celebrados pela Gerência Executiva de Comunicação e Marcas não se sujeitam a prestação de contas.

A decisão da Corte de Contas vai de encontro ao entendimento desta Controladoria, publicado no Relatório de Auditoria CGU nº 201306251, onde se estabeleceu que a análise da prestação de contas é parte obrigatória do processo de concessão de patrocínios promocionais. Nesse sentido, orientamos que a Petrobras proceda à prestação de contas também dos patrocínios promocionais, pelos motivos expostos no precedente desta CGU.

(...)

Análise das providências adotadas pela Petrobras

Inicialmente, registre-se que o Acórdão 2.914/15-P data de 11/11/2015, de modo que somente dois patrocínios sociais (segundo a Responsabilidade Social) foram celebrados pela Companhia após a publicação da decisão do Tribunal.

Em relação a seu item 9.2.1 (restringir a aplicação dos recursos ao objeto pactuado), a Petrobras informou o seguinte:

"Foi aprimorado, no PP-0V4-00117-A - Fiscalização de contratos de patrocínios e convênios socioambientais, aprovado em 06/04/2016, o item abaixo:

6.2.1 Processo de Fiscalização dos Contratos de Patrocínios

6.2.1.1 Análise e Aprovação do Relatório de Monitoramento

O patrocinado deve enviar, de acordo com o cronograma de pagamento constante do instrumento contratual, o Relatório de Monitoramento, constando as evidências da realização das ações previstas e contrapartidas de imagem e comunicação, e a comprovação da aquisição dos bens de capital.

A. O Relatório de Monitoramento, encaminhado pelo patrocinado, é recebido e analisado pelo fiscal conforme cronograma de execução das ações para o período, de acordo com os critérios abaixo:

a) comprovação da realização das ações previstas no projeto por meio de respostas descritivas e evidências do cumprimento das ações, além da comprovação da aquisição dos bens de capital, por meio da apresentação das cópias das notas fiscais especificando tipo, quantidade e propriedade dos bens adquiridos com os recursos do patrocínio;

b) comprovação da realização das contrapartidas realizadas no decorrer do período a que se refere o relatório, conforme cronograma (evidências das ações de comunicação, fotos das peças de comunicação e cópias das notas fiscais com a descrição da quantidade de material produzido e nominal ao projeto patrocinado).

c) A fiscalização deve estar atenta para que a produção das contrapartidas siga rigorosamente o cronograma do Plano de Comunicação do projeto. Caso a utilização da contrapartida esteja associada a uma ação/ evento específico que, por algum motivo, sofra alteração de cronograma, esta deve ser justificada pelo patrocinado e aceita pela fiscalização da Petrobras, sob pena de sanções contratuais.

d) Caso sejam identificadas não conformidades no momento da análise do Relatório de Monitoramento, o fiscal deve solicitar esclarecimentos e/ou adequações ao patrocinado.

B. Quando o Relatório de Monitoramento for aprovado e validado, o fiscal deverá contactar o patrocinado solicitando o envio de uma cópia do relatório impresso com todas as folhas rubricadas e a última assinada pelo responsável legal constante no instrumento contratual, ou representante devidamente delegado pela entidade.

C. O patrocinado deverá encaminhar, ainda, o Certificado de Regularidade de Contribuição para o FGTS; Certidão Conjunta Negativa de Débitos relativa aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União e Certidão Negativa de Débito (CND) relativa às Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros (ou certidão única, expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, referente a todos os tributos federais e à dívida ativa da União, conforme Portaria Ministério da Fazenda nº 358, de 05 de setembro de 2014); além do documento de cobrança conforme o modelo (Anexo 6).

Após o recebimento da documentação solicitada, o fiscal deverá emitir o Relatório de Medição (RM) para solicitar a liberação do pagamento da parcela correspondente." (Grifou-se).

Basicamente, a providência informada pela Petrobras impõe ao fiscal que este verifique se o patrocinado seguiu à risca o teor do contrato, o que, a nosso ver, não atende a determinação do TCU, que é voltada para um momento anterior, qual seja, o de celebração do contrato ou convênio. Isto é, o termo do acordo deve conter cláusulas que obriguem à parte aplicar os recursos recebidos da Petrobras no objeto pactuado - evidentemente restando implícito que o objeto do contrato deve limitar-se aos bens e serviços estritamente necessários à realização da ação de patrocínio -, bem como penalidades em caso de descumprimento de tal obrigação.

Em relação ao item 9.2.2 (utilização de contas específicas), a Companhia informou o seguinte:

"Quanto ao item 9.2.2., foi aprimorado, no PP-0V4-00118-A - Contratação de projetos socioambientais - contratos de patrocínio e convênios, aprovado em 06/04/2016, o item abaixo:

6.1.5. Tanto em contratos de patrocínio quanto em convênios, sempre observar o cumprimento da exigência de conta corrente específica e exclusiva para recebimento de repasses financeiros. No caso de convênio, a conta só poderá ser movimentada por meio de cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque na qual seja possível a identificação do beneficiário."

Quanto ao teor do padrão, entendemos, do ponto de vista formal, que ele atende à determinação do TCU.

O item 9.2.3 determina que a Petrobras oriente aos patrocinados que mantenham sob sua guarda comprovantes da execução do patrocínio. De acordo com a Companhia:

"Foi aprimorado, no PP-0V4-00118-A - Contratação de projetos socioambientais - contratos de patrocínio e convênios, aprovado em 06/04/2016, o item abaixo:

6.2.8. Cadastramento do Contrato de Patrocínio ou Convênio

(...)

Após as assinaturas (conforme item 6.2.7), deve-se conferir e atualizar as informações na Planilha do SPC Web (conforme itens 6.2.1 e 6.2.3) e cadastrar no SAP/R3. Finalizada esta etapa, uma via do instrumento jurídico e seus respectivos anexos deve ser encaminhada para a(s) instituição(ões) proponente(s), juntamente com a Carta de Encaminhamento do Instrumento Jurídico (Anexo 2 para Contrato de Patrocínio ou Anexo 3 para Convênio). A Carta tem por objetivo apresentar o gerente e o fiscal do instrumento jurídico e orientar sobre os procedimentos bem como a obrigatoriedade da guarda de todos os documentos por parte da instituição.

As instituições deverão obrigatoriamente realizar a guarda de todos os documentos contábeis (notas fiscais, recibos, extratos bancários, cópias de cheques etc.) que comprovem a execução orçamentária do projeto por um período de 10 anos a fim de subsidiar uma possível auditoria por parte dos órgãos de controle."

Também entendemos que, do ponto de vista formal, o padrão atende à determinação do TCU.

O item 9.2.4 trata da prestação de contas dos patrocínios concedidos pela Responsabilidade Social. A providência adotada pela Petrobras foi a seguinte:

"Foi encaminhada pela Gerência Executiva de Responsabilidade Social para a Auditoria Interna, conforme DIP RS/AS 5/2015 de 02/10/2015, solicitação para aumento de escopo do trabalho realizado pela auditoria nos projetos patrocinados, com a inclusão do exame da documentação referente à prestação de contas financeira por amostragem dos contratos de patrocínio durante a visita de campo que já é feita pelos auditores

nos projetos, levando em conta critérios de risco, relevância, maturidade do projeto, materialidade ou outros que a auditoria julgar relevantes."

Considerando que o acórdão foi publicado no fim do exercício sob exame, torna-se inviável avaliar a atuação da Petrobras no que tange à(s) prestação(ões) de contas dos dois patrocínios sociais concedidos em 2015, em virtude do pouco tempo decorrido naquele exercício, após a aludida publicação.

A Petrobras não se manifestou em relação ao item 9.2.5 (abster-se de exigir prestação de contas de patrocínios incentivados). Considerando, contudo, o seu entendimento recorrentemente exposto nos acórdãos do TCU, segundo o qual contratos de patrocínio não se submetem a prestação de contas, depreendemos que a Companhia cumpriu a determinação do referido item. (Grifou-se).

Note-se que a CGU não conseguiu avaliar a atuação da Petrobras quanto à determinação contida no subitem 9.2.4 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, em virtude do pouco tempo decorrido entre o decisum e a fiscalização realizada.

No bojo da presente auditoria, a Petrobras informou que não houve assinatura de contrato de patrocínio na área de esporte no ano de 2016, no âmbito da Gerência Executiva de Responsabilidade Social, onde se poderiam encontrar "patrocínios não incentivados não exclusivos de divulgação de marca" (peça 73, p. 1).

Ocorre que, de um lado, a Petrobras está sujeita tanto às normas da Secom/PR quanto às determinações do TCU e às orientações da CGU, e, de outra banda:

i) a Secom/PR afirma que não cabe prestação de contas em qualquer contrato de patrocínio não incentivado;

ii) o TCU assevera (em determinação à Petrobras) que não cabe prestação de contas somente nos contratos de patrocínio não incentivados exclusivos de divulgação de marca; e

iii) a CGU orienta a Petrobras a promover a prestação de contas em todos os contratos de patrocínio.

A seu turno, como dito, esta equipe diverge do estatuído no *caput* do Acórdão 2.914/2015 TCU Plenário, que excepcionou do exame das contas os "contratos exclusivos de divulgação de marca", por entender que a execução financeira de todos os patrocínios não incentivados deve se submeter a algum tipo de controle, independentemente de serem ou não exclusivos de divulgação de marca.

Nada obstante, considerando-se a decisão plenária, busca-se um meio de dar cumprimento a ela, no âmbito de todas as estatais.

Pois bem.

A Petrobras alega que não verifica a comprovação das despesas, uma vez que se atém a cumprir o artigo 35 da Instrução Normativa Secom/PR 9/2014. Contudo, de nada adianta a Petrobras alterar os seus normativos internos para, por exemplo, prever "conta específica" em contratos de patrocínio não incentivados não exclusivos de divulgação de marca (subitem 9.2.2 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário), se a companhia não pretende exigir ou analisar as prestações de contas (subitem 9.2.4 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário), alegando, em síntese, obediência ao *caput* do artigo 35 da Instrução Normativa Secom/PR 9/2014. É o que se depreende da resposta dos gestores à alínea "h" do Ofício de Requisição 3-258/2017 desta equipe de auditoria (peça 111, p. 3):

h) exame da execução financeira dos projetos ou as razões pelas quais a Petrobras não o realiza;

Inicialmente, insta frisar que, no que concerne à exigência de prestação de contas, seguimos estritamente a orientação constante da IN-Secom 9/2014 que traduz a terminologia prestação de contas como o aferimento da realização do objeto e das contrapartidas contratualmente estabelecidas, conforme previsão disposta no artigo 35, *in verbis*:

"Para a prestação de contas do patrocínio, o patrocinador exigirá do patrocinado, exclusivamente, a comprovação da realização da iniciativa patrocinada e das contrapartidas previstas no contrato".

A IN também estabelece que os contratos de patrocínio visam a aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, definição também

recepcionada pelo Manual Petrobras de Contratação (MPC) no "Capítulo 6 - Contratações Especiais", subitem 6.9: "os contratos de patrocínio visam à vinculação da marca da Petrobras à realização de um projeto, objetivando obter ganho à imagem institucional da PETROBRAS".

Face à natureza do contrato de patrocínio, seu acompanhamento dá-se mediante a fiscalização do cumprimento do seu objeto contratual e das contrapartidas de imagem pactuadas entre as partes. Tal fiscalização se dá por meio da análise de relatórios periódicos e de eventuais visitas técnicas de fiscalização.

Há, pois, um aparente conflito entre a referida determinação do TCU e o artigo 35, caput, da Instrução Normativa Secom/PR 9/2014, que demanda determinação ao órgão central do Sistema de Comunicação Social (Sicom) para evitar interpretações equivocadas, como a dos gestores da Petrobras, especialmente porque o Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário é posterior ao normativo em comento.

Comentários dos Gestores

A Gerência Executiva de Comunicação e Marcas confirmou o que a CGU e a equipe de auditoria do TCU informaram acima: como os seus contratos – que representaram dois terços de todos os recursos destinados pela Petrobras aos patrocínios, no período de 2012 a 2016 – seriam "exclusivos de divulgação de marca", interpretam que a fiscalização de tais contratos dispensa o exame da execução financeira, com espeque no *caput* do artigo 35 da IN Secom/PR 9/2014 c/c o subitem 9.2 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário (peça 132, p. 3):

"Quanto à prestação de contas em contratos de patrocínio voltados para exposição da marca, a Petrobras acolhe a orientação da SECOM a qual considera "inexigível a prestação de contas no âmbito dos contratos de patrocínios, por se caracterizar como a compra de um direito de associação da marca e/ou produtos e serviços por parte do patrocinador a projeto ou evento promovido pelo patrocinado" (Nota Técnica n° 2 SECOM, de 19/2/2014). Tal entendimento é igualmente acolhido pelo TCU, conforme determinação contida no Acórdão 2.914/2015-Plenário proferido nos autos do TC 041.625/2012-9. Na Comunicação e Marcas, diferentemente da área de Responsabilidade Social, somente são realizados patrocínios "exclusivos de divulgação de marca".

Já a Gerência Executiva de Responsabilidade Social da Petrobras informou o que segue (peça 132, p. 5):

Os contratos de patrocínio desta RS, selecionados no escopo desta fiscalização, abaixo citados, foram celebrados acolhendo a orientação prevista no caput do artigo 35 da IN SECOM/PR 9/2014, sendo certo que estes foram celebrados em data anterior à determinação contida no item 9.2.4 do Acórdão 2.914-45/2015 TCU-Plenário (achado 1):

- Contrato de patrocínio 6000.0078973.12.2 celebrado em 19/12/2012 - Projeto Educar pelo Esporte
- Contrato de patrocínio 6000.0079276.12.2 celebrado em 19/12/2012 - Projeto Centro de Referência Esportiva de Rio Grande
- Contrato de patrocínio 6000.0087270.13.2 celebrado em 20/12/2013 - Projeto Centro Petrobras de Referência Esportiva de Alagoas
- Contrato de patrocínio 0080.0091110.14.2 celebrado em 08/08/2014 - Centro de Referência Esportiva de Três Lagoas.

Destacamos, ainda, que a Gerência Executiva de Responsabilidade Social da Petrobras implementou, no processo de contratação da carteira de projetos socioambientais 2017/2018, a partir de agosto de 2017, a exigência de prestação de contas em patrocínios, levando em consideração os critérios de materialidade, risco e relevância, tendo refletido isso no padrão de contrato de patrocínios sociais e sócio-ambientais da RS, mediante inclusão de cláusula específica e anexo contratual, cumprindo assim o estabelecido no referido Acórdão. (Grifou-se).

Análise dos Comentários dos Gestores:

Em relação à Gerência Executiva de Comunicação e Marcas, o Acórdão 2.914/2015 TCU Plenário ratificou o disposto no *caput* do artigo 35 da Instrução Normativa Secom/PR 9/2014.

Assim, na prática, nos contratos de patrocínio não incentivados "exclusivos de divulgação de marca", os beneficiários fazem o querem com o dinheiro, o que pode acarretar problemas como o identificado no Contrato 6000.0094879.14.2 – pagamento de propina a dirigentes da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) no patrocínio da Petrobras à Copa do Brasil – como será visto no Achado 3 deste relatório, com grave risco de dano à imagem dos patrocinadores, vinculando-a a ilícitos criminais.

Por isso, esta unidade técnica divergiu do estatuído no caput do Acórdão 2.914/2015 TCU Plenário (TC 041.625/2012-9), que excepcionou do exame das contas os "contratos exclusivos de divulgação de marca",

alicerçada no entendimento de que a execução financeira de todos os patrocínios não incentivados deve se submeter a algum tipo de controle, independentemente de serem ou não exclusivos de divulgação de marca.

Note-se que, em resposta dos gestores à alínea "h" do Ofício de Requisição 3-258/2017, a Petrobras informou, por meio do Ofício COM 39, de 16 de agosto de 2017, que aplica, genericamente (para qualquer área), a literalidade do *caput* do artigo 35 da IN Secom/PR 9/2014 (peça 111, p. 3).

Porém, quanto à Gerência Executiva de Responsabilidade Social, o Ofício COM 40, de 24 de agosto de 2017 destacou que (peça 73, p. 4):

O Acórdão TCU 2.914/2015 estabeleceu a obrigatoriedade de acompanhamento e exames de contas de contratos de patrocínios selecionados com base em critérios de relevância, risco e materialidade. Para atendimento a essa determinação, foram selecionados pela Responsabilidade Social os projetos socioambientais com valor superior a R$ 2.800.000,00 (dois milhões e oitocentos mil reais). Não há contratos firmados na linha do esporte assinados em 2016 e 2017.

Essa última informação foi corroborada nos comentários dos gestores (peça 132, p. 5).

A área de Responsabilidade Social, anteriormente, aplicava a literalidade do *caput* do artigo 35 da IN Secom/PR 9/2014 para os patrocínios não incentivados e, atualmente, modificou os seus normativos para se adequar ao Acórdão 2.914/2015 TCU Plenário, sem, porém, haver celebrado nenhum contrato que se enquadre no subitem 9.2.4 do referido julgado.

Nesse contexto, não foi possível o controle externo fiscalizar nenhuma execução financeira de nenhum contrato de patrocínio esportivo da Petrobras, no período de 2012 a 2016, seja de uma ou outra área, embora irregularidades graves, como o pagamento de propina, tenham sido identificadas por outros órgãos e entidades (Achado 3).

Observa-se que a determinação contida no Acórdão 2.914/2015 TCU Plenário, direcionada apenas à Petrobras, deixou brechas para desvios de recursos nos patrocínios não incentivados – sejam eles "exclusivos de divulgação de marca" ou não – com risco de dano à imagem da patrocinadora, a exemplo do ocorrido no Contrato 6000.0094879.14.2.

Demais disso, os demais patrocinadores integrantes do Sicom aplicam a literalidade do *caput* do artigo 35 da IN Secom/PR 9/2014 para qualquer patrocínio não incentivado, o que acarreta tratamento diferenciado a entidades que se encontram em situação equivalente.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Patrocínios não incentivados.

Critérios:

Art. 35, *caput*, da IN Secom/PR 9/2014;

Subitem 9.2 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário.

Evidências:

Patrocínios não incentivados.

Causas da ocorrência do achado:

Aparente conflito entre o caput do artigo 35 da IN Secom/PR 9/2014 e o Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário.

Efeitos/Consequências do achado:

Interpretação equivocada de norma cogente; e

Tratamento diferenciado a entidades que se encontram em situação equivalente.

Proposta de encaminhamento:

a) Preliminarmente:

a.1) Tornar sem efeito a expressão "exceto nos contratos exclusivos de divulgação de marca" inserta no subitem 9.2 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário;

a.2) Determinar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que, no prazo de trinta dias a contar da notificação, oriente as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) que as determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) no Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário são aplicáveis a todas as empresas estatais, em homenagem ao princípio da isonomia, insculpido no caput do art. 5º da Constituição Federal;

b) Alternativamente, caso o Tribunal não entenda conveniente a alteração do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, determinar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que, no prazo de trinta dias a contar da notificação, oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação

Social (Sicom) que o disposto no *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 aplica-se exclusivamente aos contratos de patrocínio não incentivados "exclusivos de divulgação de marca", nos termos do subitem 9.2 Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário; e que as demais determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) naquele julgado são aplicáveis a todas as empresas estatais, em homenagem ao princípio da isonomia, insculpido no caput do art. 5º da Constituição Federal.

III.2. Os valores dos contratos de patrocínio ao Judô, à Esgrima e ao Boxe não foram pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação da patrocinadora, contrariamente ao disposto no art. 25, § 1°, da IN Secom-PR 9/2014.

Tipificação:
Falhas/impropriedades
Situação encontrada:

Constatou-se que, da amostra selecionada, os patrocínios da Petrobras ao Judô, à Esgrima e ao Boxe foram realizados com dupla função. A função primária era viabilizar o cumprimento das metas definidas pelo governo federal no Plano Brasil Medalhas (PBM) da Rio 2016; e a função secundária (acessória) era promover ação de comunicação da Petrobras.

Veja-se, por exemplo, o teor da cláusula primeira do contrato de patrocínio 6000.0083348.13.2, celebrado com a Confederação Brasileira de Judô (peça 98, p. 1):

CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO

1.1 - O presente Contrato tem por objeto o patrocínio, pela PETROBRAS, ao Projeto JUDÔ BRASIL 2016, integrante do Plano Brasil Medalhas 2016, cuja realização está a cargo da PATROCINADA.

1.2 - Os recursos atinentes ao presente patrocínio estão compreendidos no PAN da Comunicação Institucional, com o Centro de Responsabilidade da Gerência de CI27ADRB00, codificado pelo sistema SAP, com o número de ordem 40014050.

Conforme consulta ao sítio http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/alto-rendimento/plano-brasil-medalhas:

O Plano Brasil Medalhas 2016, lançado em setembro de 2012, tem como objetivo colocar o Brasil entre os 10 primeiros países nos Jogos Olímpicos e entre os cinco primeiros nos Jogos Paraolímpicos do Rio de Janeiro, em 2016. Além disso, se destina a formar novas gerações de atletas das modalidades e estruturar centros de treinamentos que atendam desde as equipes principais do alto rendimento até as categorias de base.

Além do financiamento já existente ao esporte de alto rendimento, o Plano Brasil Medalhas assegurou R$ 1 bilhão adicional aos esportes olímpicos e paraolímpicos em sua preparação para o Rio 2016. Uma parte desse montante, R$ 328 milhões, se destina a apoiar as seleções, por diversas ações, entre elas a Bolsa Pódio (criada pela Lei 12.395/2011), contratação de técnicos e equipes multidisciplinares, compra de equipamentos e materiais e viagens para treinamentos e competições. Os outros R$ 452,2 milhões estão sendo utilizados em construção, reforma e equipagem de centros de treinamento de várias modalidades e complexos multiesportivos.

Essa infraestrutura se destina a preparar as seleções nacionais das modalidades e principalmente a formar novos talentos.

O PBM é, na essência, uma ação de governo e não uma ação de comunicação das empresas estatais. Como o governo federal não tinha recursos suficientes, as estatais viabilizaram a implantação do programa com seus recursos próprios, sem, contudo, comprovar as reais necessidades das ações de comunicação. Há, portanto, evidências de interferência política nas empresas estatais. Foi o caso da Petrobras, que celebrou contratos de patrocínio sem incentivo fiscal para apoiar o judô, a esgrima e o boxe.

O apoio a essas modalidades olímpicas e paraolímpicas não foi, na origem, uma ação de comunicação da Petrobras, mas a mera injeção de recursos dos cofres da estatal para viabilizar uma ação do governo federal. Nos processos auditados, não se verificou nenhuma avaliação da Petrobras quanto às reais necessidades de comunicação da empresa petrolífera para patrocinar aquelas modalidades esportivas, mas sim um mero apoio a uma ação do governo federal.

Nesse contexto, os valores contratados foram pautados, primariamente, pelas necessidades do PBM e não pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação da patrocinadora, contrariamente ao disposto no art. 25, § 1°, da IN Secom-PR 9/2014, *verbis*:

§ 1º A fixação do valor do patrocínio deverá ser pautada pela expectativa de atingimento dos objetivos previstos no inciso II do art. 2º desta Instrução Normativa, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada.

A seu turno, o referido inciso II do art. 2º da IN Secom-PR 9/2014 preconiza:

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa consideram-se:

(...)

II - objetivos do patrocínio: gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador; (Grifou-se).

Observa-se que alguns patrocínios foram celebrados antes e outros após a vigência da Instrução Normativa Secom-PR 9/2014. Contudo, isso não modifica o fato de os referidos repasses não terem sido pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação da Petrobras, mas sim para atingir as metas do governo federal no Plano Brasil Medalhas (PBM).

Com efeito, os objetivos primários dos patrocínios esportivos da Petrobras ao Judô, à Esgrima e ao Boxe não foram, na essência, quaisquer daqueles previstos no inciso II do art. 2º da IN Secom-PR 9/2014 (acima transcrito), tampouco quaisquer dos objetivos previstos no inciso I do art. 2º da anterior IN Secom-PR 1, de 8/5/2009. Veja-se:

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa, consideram-se:

I - patrocínio: apoio financeiro concedido a projetos de iniciativa de terceiros, com o objetivo de divulgar atuação, fortalecer conceito, agregar valor à marca, incrementar vendas, gerar reconhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse; (Grifou-se).

É óbvio que a execução dos referidos patrocínios trouxe ganho à imagem da Petrobras, mas esse não era o objetivo principal das ações. Contudo, o seu objetivo primário foi tentar melhorar a colocação do Brasil no quadro de medalhas dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos da Rio 2016. É o que se depreende do discurso da então Presidenta da República, em 13/9/2012, e da subsequente Portaria ME 83, de 24/4/2013, que instituiu, oficialmente, o Plano Brasil Medalhas (PBM), cujos artigos 1º e 2º são cristalinos nesse sentido (peças 115 e 116):

Art. 1º Fica instituído o Plano Brasil Medalhas 2016 destinado às seleções aos atletas olímpicos e paraolímpicos com possibilidades de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016.

§ 1º O Plano Brasil Medalhas 2016 é uma iniciativa do Governo Federal com a união de esforços do Ministério do Esporte, Banco do Brasil S/A, Banco do Nordeste do Brasil S/A, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, Caixa Econômica Federal-CAIXA, Centrais Elétricas Brasileiras S/A - ELETROBRAS, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-CORREIOS, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO e Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS, conforme Termo de Compromisso anexo e que passa a fazer parte integrante desta Portaria.

§ 2º O Plano Brasil Medalhas 2016 viabilizará às seleções e aos atletas beneficiados apoio complementar durante sua preparação, visando ao seu máximo desempenho esportivo para habilitá-los à disputa de medalhas pela representação oficial do Brasil nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016.

Art. 2º O Plano Brasil Medalhas 2016 tem como objetivo alcançar o melhor resultado conjunto das delegações brasileiras em Jogos Olímpicos e em Jogos Paraolímpicos, tendo como metas:

I. Brasil entre os dez primeiros países nos Jogos Olímpicos Rio 2016; e

II. Brasil entre os cinco primeiros países nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016. (Grifou-se).

Portanto, há evidências de que os referidos patrocínios da Petrobras ao Judô, à Esgrima e ao Boxe, no período de 2012 a 2016, não foram motivados nas reais necessidades de comunicação da companhia, mas sim na necessidade de apoio a uma ação do governo federal, para o Brasil conseguir bons resultados nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos da Rio 2016. Isso ocorreu com todas as empresas estatais que assinaram o Termo de Compromisso, em anexo à Portaria ME 83, de 24/4/2013, que instituiu, oficialmente, o Plano Brasil Medalhas (PBM).

É claro que, por haver sido firmados contratos de patrocínio, houve, em paralelo, ações de comunicação com ganho de imagem para a Petrobras. Porém, os valores dos patrocínios ao Judô, à Esgrima e ao Boxe foram

definidos com base nas necessidades financeiras do governo federal para o PBM, sem considerar as reais necessidades da Petrobras quanto às ações de comunicação, o que contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014.

Comentários dos Gestores:

Os gestores aduziram o que segue (peça 132, p. 3-5):

Nos cabe ainda esclarecer que nossa atuação como patrocinador nos projetos analisados se caracterizou pela associação da marca aos valores do esporte olímpico contribuindo, secundariamente, para o desenvolvimento dos mesmos no Brasil. Nosso objetivo primário sempre foi o de agregar valor à marca Petrobras através da apropriação dos atributos positivos dos esportes patrocinados. Dentro desta estratégia, a Petrobras, visando consolidar esta associação com o esporte olímpico brasileiro, passou a apoiar, em 2010 - portanto antes do Plano Brasil Medalhas - por meio do Programa Petrobras Esporte & Cidadania, 5 modalidades olímpicas - Remo, Levantamento de Peso, Esgrima, Taekwondo e Boxe - sendo que estas modalidades conquistaram 5 medalhas nas duas últimas edições dos Jogos Olímpicos, ganhando destaque e grande cobertura da mídia. O patrocínio ao Judô iniciou-se somente em 2013, e também apresentou resultados de imagem e esportivos bastante relevantes, tendo conquistado 3 medalhas nas Olimpíadas Rio 2016.

O fomento ao esporte olímpico, ainda que como objetivo complementar, também contribuiu para gerar resultados de imagem e reputação para a Petrobras ao associar nossa marca a modalidades esportivas agora mais fortes e vencedoras. O retorno de mídia espontânea aferido pela metodologia de custo publicitário equivalente foi de R$ 38.000.000,00 no patrocínio ao judô, R$ 14.000.000,00 na esgrima e R$ 25.000.000,00 no Boxe.

Além disso, cabe informar que o acompanhamento dos indicadores de imagem e reputação na Petrobras são feitos, principalmente, por duas metodologias de pesquisa de opinião pública: o RepTrak™ e a Pesquisa de Imagem. Estas duas pesquisas têm em comum a abertura de resultados considerando o recall declarado pelos respondentes sobre projetos sociais e ambientais e patrocínios esportivos e culturais. Ou seja, pode-se comparar os principais indicadores de imagem e reputação obtidos da amostra de respondentes que afirmam se lembrar desses projetos e patrocínios com os números dos respondentes que afirmam não se lembrar dessas iniciativas. Embora não seja possível estabelecer causa e efeito diretamente, percebe-se que, consistentemente, há diferenças positivas significativas em todas essas aberturas: as pessoas que afirmam conhecer os projetos e patrocínios da Petrobras avaliam melhor a companhia do que aquelas que afirmam não conhecer os projetos e patrocínios. (Grifou-se).

Análise dos Comentários dos Gestores:

A despeito de a Petrobras alegar que o objetivo primário dos patrocínios foi agregar valor à marca, não é o que se depreende das Propostas de Patrocínio encaminhadas à Secom-PR, onde estão definidos claramente os objetivos primários desses contratos era a preparação para os Jogos Olímpicos da Rio 2016, conforme estabelecido no Plano Brasil Medalhas (PBM), o qual a Petrobras e outras estatais apoiaram (peças 17, 39 e 51). Demais disso, os valores dos patrocínios foram definidos com base nas necessidades do PBM. Veja-se:

Patrocínio ao Judô (peça 17, p. 2-3):

O patrocínio ao projeto Judô Brasil 2016 é resultante das negociações iniciadas com o Plano Brasil Medalhas 2016, lançado pelo Governo Federal em 2012. O projeto consiste na preparação dos atletas mais qualificados do Judô brasileiro para os Jogos Olímpicos 2016, que serão realizados no Brasil. O objetivo é complementar a preparação, através de participação em torneios internacionais, contratação de equipe multidisciplinar e compra de equipamentos.

O projeto inclui, ainda, o patrocínio ao Mundial de Judô 2013, que será realizado também no Rio de Janeiro, sendo considerado o maior evento pré-olímpico no Brasil antes dos Jogos de 2016. (Grifou se).

(...)

Justificativa

O Judô é a modalidade olímpica que mais trouxe medalhas para o Brasil, sendo eleita, pelo COB, o carro-chefe do país para busca de um melhor resultado nos Jogos Olímpicos de 2016, que serão disputados, como de conhecimento, no Rio de Janeiro.

Em consequência dos seus resultados em diversas competições nas últimas duas décadas, o Judô brasileiro é considerado uma das maiores escolas do mundo, e hoje conta com 2,5 milhões de praticantes em todas as regiões do país.

Após o anúncio do Plano Brasil Medalhas pelo Governo Federal, a Petrobras, o Ministério do Esporte e a Confederação Brasileira de Judô (CBJ) moldaram o formato do patrocínio, visando chegar a um formato de

patrocínio onde se pudesse atender tanto os objetivos do Plano Brasil Medalhas quanto da Petrobras, especialmente no que tange as propriedades de visibilidade de marca e os direitos de associação em campanhas publicitárias e promocionais.

Patrocínio ao Boxe (peça 39, p. 2-3):

Resumo

O patrocínio à Confederação Brasileira de Boxe objetiva dar continuidade ao Projeto Plataforma 2016, visando o desenvolvimento da modalidade Esgrima e a busca de melhores resultados nos Jogos Olímpicos de 2016.

Neste quarto ano, serão apoiados cerca de 13 atletas, com bolsa auxilio atleta, bolsa de estudo, assistência médica e odontológica entre outros benefícios. O projeto visa, além de um melhor desempenho individual do atleta, um apoio administrativo e técnico à Confederação Brasileira de Boxe, com fornecimento de equipamentos e contratação de comissão técnica desportiva.

Está prevista a participação dos atletas nas competições internacionais mais importantes da modalidade, não apenas com o objetivo de melhorar o ranking, mas principalmente com foco em aumentar a experiência e o preparo dos atletas em eventos de alto nível. Para que os atletas possam participar dos campeonatos fora do Brasil, o projeto fornecerá passagens aéreas, hospedagem, e ajuda de custo para alimentação.

(...)

Justificativa

Contribuir para o desenvolvimento do esporte olímpico brasileiro e para a formação de atletas de alto nível, agregando valor à marca.

Patrocínio à Esgrima (peça 51, p. 2-3):

O patrocínio à Confederação Brasileira de Esgrima objetiva dar continuidade ao planejamento iniciado em 2011, com o patrocínio ao Projeto Plataforma 2016, visando o desenvolvimento da modalidade Esgrima e a busca de melhores resultados nos Jogos Olímpicos de 2016.

Neste quarto ano a equipe apoiada pelo projeto será constituída por 12 esgrimistas. Esses atletas receberão condições de treinamento e competição muito próximas ao ideal para os atletas do alto rendimento. Além de receberem uma bolsa auxílio atleta, bolsa de estudo, auxílio alimentação, assistência médica e odontológica entre outros benefícios, terão à sua disposição uma equipe multidisciplinar, notadamente no campo médico e fisioterápico e acompanhamento técnico permanente.

Está prevista a participação dos atletas nas competições internacionais mais importantes da modalidade, não apenas com o objetivo de melhorar o ranking, mas principalmente com foco em aumentar a experiência e o preparo dos atletas em eventos de alto nível. Para que os atletas possam participar dos campeonatos fora do Brasil, o projeto fornecerá as inscrições para tais competições, passagens aéreas, hospedagem e ajuda de custo para alimentação.

Na atualidade, a esgrima brasileira já possui um forte grupo de atletas de alto rendimento em atividade, mas que necessitam ir para o Exterior, basicamente para a Europa, a fim de adquirem experiência internacional bem como melhorarem as suas classificações individuais no ranking internacional através da participação nas competições programadas, ação esta de relevante importância para o projeto.

Mantidos os atuais critérios do Comitê Olímpico Internacional - 001, o Brasil já tem assegurado para os Jogos Olímpicos Rio 2016 o número de 8 (oito) vagas, além de outras que estarão em disputa através da classificação pelo ranking internacional, e, por fim, outras mais quando da realização do Campeonato Pré olímpico/2016, no Chile.

(...)

Justificativa

Contribuir para o desenvolvimento do esporte olímpico brasileiro e para a formação de atletas de alto nível, agregando valor à marca.

Ocorre que a companhia não apresentou – antes ou durante os comentários dos gestores – nenhum documento ou estudo que comprove que os valores dos três patrocínios acima foram pautados nas reais necessidades da Petrobras quanto às ações de comunicação, o que contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014. Os referidos valores foram pautados exclusivamente com base nas necessidades do PBM (ação de governo).

Quanto ao retorno de imagem obtido com os patrocínios, a companhia alegou que (peça 132, p. 3):

O retorno de mídia espontânea aferido pela metodologia de custo publicitário equivalente foi de R$ 38.000.000,00 no patrocínio ao judô, R$ 14.000.000,00 na esgrima e R$ 25.000.000,00 no Boxe.

Contudo, registra-se que as metodologias utilizadas para a aferição do retorno de imagem das empresas estatais não foram validadas pela Administração Pública, motivo pelo qual não é possível a esta equipe de auditoria concluir se, de fato, os ganhos foram aqueles informados pela Petrobras. Trata se apenas de valores calculados com fundamento em metodologia não validada pela Administração Pública.

Por esse motivo, no âmbito do TC 018.225/2017-9 (patrocínios esportivos do BNDES), que integra a presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), esta equipe propôs a seguinte recomendação ao órgão central do Sistema de Comunicação Social (Sicom), sendo prescindível nova proposta nestes autos no mesmo sentido:

Recomendar à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que avalie a conveniência e a oportunidade de validar previamente as metodologias para a aferição dos objetivos dos patrocínios realizados pelos integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom), a fim de que os patrocinadores possam promover a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, caput, da IN Secom-PR 9/2014 c/c art. 2º, XI, do Decreto 6.555/88), bem como viabilizar a fiscalização do controle externo (artigos 70 e 71 da Constituição Federal);

Por tais razões, mantém-se o achado e a proposta de encaminhamento.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato de patrocínio 6000.0083348.13.2 (Contrato R/3 4600408277), celebrado, em 10/6/2013, com a Confederação Brasileira de Judô, CNPJ 42.136.804/0001-62, para a realização do projeto JUDÔ BRASIL 2016, integrante do Plano Brasil Medalhas 2016, no valor de R$ 20.000.000,00, com vigência de 10/6/2013 a 18/2/2017 (peça 98);

Contrato de patrocínio 6000.0088967.14.2 (Contrato R/3 4600430173), celebrado, em 10/2/2014, com a Confederação Brasileira de Esgrima, para o apoio às ações relativas à modalidade Esgrima nos anos de 2015 e 2016, no valor de R$ 2.410.000,00, com vigência de 14/2/2014 a 9/4/2015 (peça 100);

Contrato de patrocínio 6000.0097714.15.2 (Contrato R/3 4600494990), celebrado, em 6/7/2015, com a Confederação Brasileira de Boxe, para o apoio às ações relativas à modalidade Boxe nos anos de 2015 e 2016, no valor de até R$ 3.460.000,00, com vigência de 6/7/2015 a 4/1/2017 (peça 101);

Critérios:

Portaria ME 83/2013; e

IN Secom-PR 9/2014, artigos 2º, II, e 25, § 1º;

Evidências:

Contratos de patrocínio da Petrobras para viabilizar o Plano Brasil Medalhas 2016 do Governo Federal (peças 98, 100 e 101);

Planilhas de Propostas de Patrocínio à esgrima, ao judô e ao boxe (peças 17, 39 e 51).

Causas da ocorrência do achado:

Interferência política nas ações de comunicação da Petrobras;

Definição dos valores dos contratos de patrocínio sem evidenciar as reais necessidades da Petrobras quanto às ações de comunicação.

Efeitos/Consequências do achado:

Contratações que não levaram em conta as necessidades de comunicação da entidade;

O retorno obtido com a ação de comunicação poderá não ser condizente com o recurso despendido.

Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Petrobras, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de falhas semelhantes, que a celebração de contratos de patrocínio sem evidenciar as reais necessidades da companhia quanto às ações de comunicação contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014.

III.3. Contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção, em desconformidade com o disposto no art. 25, § 4º, da IN Secom-PR 9/2014.

Tipificação:

Falhas/impropriedades

Situação encontrada:

Foi verificada a contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção, em ofensa ao disposto no art. 25, § 4º, da IN Secom-PR 9/2014, que veda a “contratação de patrocínio por intermédio de agência de publicidade e/ou agência de promoção”.

Segundo manifestação da Secom-PR, por meio do Ofício-SEI 80/2017/GABIN/SECOM/SG-PR (peça XX), de 24/11/2017, a vedação consignada na norma diz respeito à proibição de que patrocínios sejam intermediados agência de publicidade e/ou agência de promoção:

Não há, contudo, qualquer proibição, no texto legal, para contratação direta de projetos de patrocínios, cujos os detentores dos direitos sejam agências de Publicidade e/ou Promoção. Dessa forma, não vemos óbice quanto à existência de contratos de patrocínio com agências de Publicidade e/ou Promoção, desde que estes sejam os reais detentores dos direitos relativos ao projeto/evento patrocinado;

Destaca-se que o problema com a intermediação de patrocínios consiste no fato de resultar em um aumento desnecessário e indevido nos custos para o patrocinador.

Nesse sentido, versam acórdãos anteriores desse Tribunal, a exemplo do Acórdão 755/2006–TCU–Plenário, subitem 9.5, e do Acórdão 2.062/2006–TCU–Plenário, subitem 9.1.8, ambos de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar:

Acórdão de Relação 755/2006 – TCU – Plenário

9.5.determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que, com fundamento no § 1º do art. 9º do Decreto 4.799/2003, contrate a participação em atividades publicitárias de promoção, entre elas feiras e exposições, definidas nos termos do item 4 da IN nº 3, de 31.05.93, da antiga Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República, diretamente com a organização do evento, sem a intermediação de agência de publicidade, sempre que não houver qualquer atuação da agência no desenvolvimento e execução da ação promocional, bem assim quando essa atuação consistir na mera intermediação contratual para aquisição do direito de participação em atividades publicitárias de promoção.

Acórdão 2.062/2006 – TCU – Plenário

9.1. determinar à Secretaria-Geral da Presidência da República que: (...)

9.1.8. exclua a intermediação das agências de propaganda nos repasses alusivos a ações de patrocínio, os quais devem ser realizados diretamente aos beneficiários pelos órgãos e pelas entidades concedentes, podendo aquelas agências ser contratadas apenas como consultorias especializadas, sendo remuneradas tão-somente pelas horas de consultoria efetivamente prestadas;

Cumpre destacar que a contratação de patrocínio com agências pode significar não só um aumento indevido nos custos, em razão de intermediação desnecessária, como tratado nos supracitados acórdãos, mas também pode resultar em riscos como:

i) a interposição de empresa como um artifício para ocultar o real patrocinado, a fim de se evitar atuação dos órgãos de controle;

ii) a interposição de empresa como um artifício para pagamento de imposto de renda a menor, considerando a diferença de alíquotas entre o imposto devido por pessoa física em comparação a pessoa jurídica; ou

iii) a burla à licitação e/ou um direcionamento, quando a patrocinadora contrata como patrocínio o que de fato é ação de promoção, essa última sujeita à obrigatoriedade de processo licitatório.

Na presente auditoria, dos processos de patrocínio firmados com agências de promoção, foi selecionado para compor a amostra o contrato de patrocínio 6000.0094879.14.2 (Contrato R/3 4600472272), celebrado, em 21/5/2015, com a Klefer Produções e Promoções Ltda., CNPJ 28.309.961/0001-00, com a interveniência da *Traffic* Assessoria e Comunicação Ltda., CNPJ 45.543.477/0001-51, para apoio ao projeto "Copa do Brasil de Futebol Masculino, nos anos de 2015, 2016 e 2017", no valor de R$ 18.900.000,00, com vigência de 21/5/2015 a 15/3/2018, sendo a Petrobras Distribuidora S.A. (BR Distribuidora) a copatrocinadora do evento (peça 103). Houve distrato em 28/10/2015 (peça 104), época em que a Petrobras já havia pago R$ 5.100.000,00; e a BR Distribuidora R$ 1.000.000,00, nos termos da cláusula 5.1.1 do contrato e do cronograma de pagamento (peça 103, p. 6 e 38).

Note-se que, há anos, a Petrobras patrocinava a Copa do Brasil, mas nunca com repasses diretos à Confederação Brasileira de Futebol (CBF), mas sim a agências de publicidade às quais a CBF repassava os direitos de transmissão. Anteriormente, o contrato de patrocínio era com a *Traffic*, acima qualificada, como será demonstrado adiante.

No caso em comento, observa-se que a agência patrocinada apresentou documentação emitida pela Confederação Brasileira de Futebol - CBF (peça 123, p. 1), com o seguinte teor:

A CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL – CBF, através de seu Diretor de Marketing ao final assinado, na qualidade de legítima detentora de todos os direitos comerciais da competição de futebol denominada "Copa do Brasil", declara a quem possa interessar que cedeu à Klefer produções e Promoções Ltda., todos os direitos exclusivos de exploração comercial da "Copa do Brasil", a partir do ano de 2015, através do Instrumento Particular de Cessão de Direitos – Masculina e outras Avenças, assinado na data de 08 de dezembro de 2011. Os referidos direitos incluem, mas não se limitam à:

DIREITOS EXCLUSIVOS: publicidade estática, "*naming rights", title sponsor*, uso da marca oficial da competição, título de patrocinador oficial pelos patrocinadores, ações promocionais, placar eletrônico, placas de substituição de jogadores, prêmio de melhor jogador, prêmio de melhor artilheiro, *backdrop* de entrevistas, *podium* de premiação, festa de encerramento e 100 ingressos em cada jogo.

A KLEFER PRODUÇÕES E PROMOÇÕES LTDA. poderá comercializar livremente os acima mencionados direitos nos termos aqui estabelecidos. (Grifos não contidos no original).

O exame aos documentos em tela permite concluir que o campeonato objeto do patrocínio é de titularidade da CBF que, ao ceder parte dos direitos relacionados ao evento a uma agência, acaba por interpor um terceiro na contratação desse patrocínio. Sendo assim, a Petrobras e a BR Distribuidora, ao firmarem o patrocínio com a agência, e não com a CBF diretamente, acabam por contrariar o que dispõe a IN Secom-PR 9/2014.

Ressalte-se que, mesmo com a cessão válida de alguns dos direitos, é notório que o campeonato é, de fato, da CBF, ainda mais, considerando que a cessão contém a limitação de 100 ingressos por jogo. Essa limitação demonstra que, nesse caso concreto, o campeonato não pertence à agência de promoção, e sim à CBF, que utiliza essa agência para se beneficiar com o aporte de recursos públicos para o custeio do campeonato, por meio do patrocínio indireto, sem nenhum controle sobre a real destinação dos recursos do patrocinador, posto se tratar de patrocínio esportivo não incentivado exclusivo de divulgação de marca, como visto alhures.

Outra evidência de que o campeonato é da CBF é a declaração da entidade de cessão de direitos do mesmo campeonato, no período de 2009 a 2014, para outra agência, a Traffic Marketing Esportivo (peça 124, p. 1).

Para aprofundamento da análise, foram examinadas as demonstrações financeiras da CBF, relativas ao exercício de 2016, chamando a atenção parte das informações consignadas na Nota Explicativa 1 – Contexto operacional (peça 126, p.12):

As atividades da CBF têm caráter privado, equiparadas a atividade econômica e são financiadas exclusivamente por seus próprios recursos, sem qualquer aporte de recursos públicos de qualquer espécie, seja direta ou indiretamente. A CBF não é beneficiada nem contemplada com subvenções, exonerações fiscais, patrocínios de empresas públicas, assim como também não recebe repasses de recursos públicos federais, estaduais ou municipais da administração direta ou indireta, ou seja, a CBF suporta todos os seus gastos e despesas, com seus próprios meios, sem ajuda, benefício ou colaboração de dinheiro público.

A despeito dessas informações, cabe destacar, a Nota Explicativa 13 – Contribuição ao fomento do futebol nos Estados e nas competições (peça 126, p.19-20), onde se observam os gastos da entidade com as suas competições:

Fonte: Demonstrações Financeiras 2016 da Confederação Brasileira de Futebol

O exame à referida nota explicativa permite concluir que a CBF, ainda que eventualmente não se beneficie com o recebimento direto dos recursos desse patrocínio, beneficia-se, no mínimo, indiretamente, deixando de gastar seus recursos no que se refere às suas competições patrocinadas por estatais.

Ademais, registra-se, nesse caso específico, a possibilidade de que a cessão da titularidade de direitos à agência seja feita mediante pagamento à CBF, resultando em entrada de recursos contabilizados como recursos privados.

Desse modo, resta configurada a contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção, em desconformidade com o disposto no art. 25, § 4º da IN Secom-PR 9/2014.

Considerando o fato de que o projeto foi aprovado pelo Departamento de Patrocínios da Secom-PR sem ressalvas, propõe-se, ao final, dar ciência à fiscalização consolidadora da SecexEducação, para adoção das providências pertinentes quanto à aprovação, pela Secom, de proposta de patrocínio por intermédio de agência de promoção, em desacordo com o que prescreve o art. 25, § 4º da IN Secom-PR 9/2014.

Por fim, observa-se que o assunto também é objeto de investigação pelo *Federal Bureau of Investigation* (FBI), nos Estados Unidos, em cujo processo o dono da Traffic (José Hawilla) confessou ter pago propina a dirigentes da CBF (Ricardo Terra Teixeira, José Maria Marin e Marco Polo Del Nero) para adquirir os direitos de transmissão da Copa do Brasil, posteriormente repassados à Klefer, com a qual a Traffic divide os lucros, conforme parceria comercial firmada entre as agências (peça 125).

Em suma, parte do dinheiro pago pela Petrobras e pela BR Distribuidora às empresas Traffic e Klefer, nos contratos de patrocínio da Copa do Brasil, teria sido destinado ao pagamento de propina a dirigentes da CBF, segundo investigações do FBI.

Para melhor compreensão, transcreve-se o "Esquema da Copa do Brasil", segundo investigações do FBI, acrescendo-se a devida identificação dos envolvidos (peça 121, p. 52-54):

D. Esquema da Copa do Brasil da CBF

156. Entre 1990 e 2009 ou por volta desse período, a Traffic celebrou uma série de contratos com a CBF, a federação de futebol do Brasil, para adquirir os direitos comerciais associados à Copa do Brasil, um torneio anual dos melhores clubes brasileiros. Ao longo desse período, o membro da quadrilha nº 11 (Ricardo Terra Teixeira) – funcionário de alto escalão da FIFA, da CONMEBOL e da CBF – solicitou e recebeu subornos do membro da quadrilha nº 2 (José Hawilla, da empresa Traffic) relativos à venda de direitos de transmissão da Copa do Brasil.

157. Como resultado de um acordo alcançado entre a CBF e a Traffic em 22 de janeiro de 2009 ou por volta dessa data, a Traffic Brazil adquiriu os direitos de cada edição da Copa do Brasil a ser disputada de 2009 até 2014.

158. Em 8 de dezembro de 2011 ou por volta dessa data, a Empresa de Marketing Esportivo B (Klefer), uma concorrente da Traffic, de propriedade do membro da quadrilha nº 6 (Kleber Leite), celebrou um contrato com a CBF para adquirir os direitos comerciais de todas as edições da Copa do Brasil entre 2015 e 2022.

159. A fim de obter o contrato da CBF, o membro da quadrilha nº 6 (Kleber Leite, da empresa Klefer) concordou em pagar um suborno anual para o membro da quadrilha nº 11 (Ricardo Terra Teixeira), conforme fizera no passado o membro da quadrilha nº 2 (José Hawilla, da empresa Traffic). Durante o curso de suas negociações, o membro da quadrilha nº 6 (Kleber Leite, da empresa Klefer) viajou aos Estados Unidos para discutir o assunto com o membro da quadrilha nº 11 (Ricardo Terra Teixeira).

160. A assinatura do contrato acima exposto entre a Empresa de Marketing Esportivo B (Klefer) e a CBF conduziu a uma disputa entre os membros da quadrilha nº 6 (Kleber Leite, da empresa Klefer) e nº 2 (José Hawilla, da empresa Traffic), que reconheceu o membro da quadrilha nº 6 (Kleber Leite, da empresa Klefer) – um antigo contratado seu da Traffic Brazil – como responsável pelo roubo dos contratos da Traffic com a CBF.

161. Em 15 de agosto de 2012 ou por volta dessa data, para resolver esse litígio, a Traffic Brazil e a Empresa de Marketing Esportivo B (Klefer) celebraram um contrato para agrupar os seus direitos de marketing para as futuras edições da Copa do Brasil, de 2013 a 2022, e para compartilharem igualmente os lucros. Como parte do contrato, a Traffic Brazil também concordou em pagar 12 milhões de reais para a Empresa de Marketing Esportivo B (Klefer) no decorrer do contrato.

162. O membro da quadrilha nº 6 (Kleber Leite, da empresa Klefer) informou ao membro da quadrilha nº 2 (José Hawilla, da empresa Traffic) que havia aceitado fazer os pagamentos de suborno ao membro da quadrilha nº 11 (Ricardo Terra Teixeira). Informou, ainda, que o pagamento de suborno que tinha negociado originalmente com o membro da quadrilha nº 11 (Ricardo Terra Teixeira) havia aumentado quando outros altos funcionários da CBF - incluindo o réu JOSE MARIA MARIN (que se tornou presidente da CBF em 2012 ou por volta desse ano), e o membro da quadrilha nº 12 (Marco Polo Del Nero) - também solicitaram pagamentos de propina. O membro da quadrilha nº 2 (José Hawilla, da empresa Traffic) concordou em pagar metade do custo dos pagamentos de suborno, que totalizavam 2 milhões de reais por ano, a serem distribuídos entre MARIN, o membro da quadrilha nº 11 (Ricardo Terra Teixeira) e o membro da quadrilha nº 12 (Marco Polo Del Nero). A partir de 15 de agosto de 2012, 2 milhões de reais equivaliam a aproximadamente US$ 986.000,00.

163. O membro da quadrilha nº 2 (José Hawilla, da empresa Traffic) e o membro da quadrilha nº 6 (Kleber Leite, da empresa Klefer) usaram os estabelecimentos de transmissão de dados e/ou recursos financeiros

dos Estados Unidos em apoio ao esquema de suborno da Copa do Brasil, inclusive em conexão com as seguintes transferências eletrônicas nacionais e internacionais:

(...)

164. Em abril de 2014 ou por volta dessa data, o réu JOSE MARIA MARIN viajou para Miami, na Flórida, para participar de uma conferência de imprensa que anunciaria a Copa América Centenário, um torneio conjunto da CONCACAF-CONMEBOL, o qual será discutido mais adiante. MARIN teve uma reunião com o membro da quadrilha nº 2 (José Hawilla, da empresa Traffic) durante a viagem em que discutiu o status dos pagamentos devidos a ele e ao membro da quadrilha nº 12 (Marco Polo Del Nero) relacionados ao esquema da Copa do Brasil. Em um dado momento, quando o membro da quadrilha nº 2 (José Hawilla, da empresa Traffic) perguntou se era realmente necessário continuar a pagar subornos para o antecessor de MARIN como presidente da CBF (Ricardo Terra Teixeira), MARIN declarou: "Já era tempo de... de trazê-lo para nós. Não é verdade?" O membro da quadrilha nº 2 (José Hawilla, da empresa Traffic) concordou, afirmando: "Claro, claro, claro. Esse dinheiro tinha que ser dado a você." MARIN concordou: "É isso mesmo, isso mesmo."

O escândalo da CBF acima descrito trouxe prejuízos não mensuráveis à imagem da Petrobras e da BR Distribuidora e foi o real motivo para o distrato com a Klefer.

Contudo, por se tratar de matéria criminal estranha às competências desta Corte e, considerando o disposto no subitem 9.2 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, não há como esta equipe de auditoria fiscalizar a execução financeira, tampouco responsabilizar os gestores da Petrobras por eventuais desvios de recursos oriundos de contratos de patrocínio não incentivados exclusivos de divulgação de marca.

Nesse contexto, ainda que os recursos do patrocínio à Copa do Brasil tenham sido destinados ao pagamento de propina a dirigentes da CBF, conforme consta na investigação do FBI, não bastaria a prova emprestada acima colacionada para subsidiar uma Tomada de Contas Especial (TCE), pois haveria necessidade de instaurar o contraditório e a ampla defesa neste processo de controle externo, o que, todavia, torna-se inviável, pois nem a equipe de auditoria nem a Petrobras têm acesso à execução financeira, por entendimento do próprio TCU (subitem 9.2 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário).

Portanto, deixa-se a discussão acerca do suposto pagamento de propina no patrocínio à Copa do Brasil (e eventual responsabilização) para a esfera criminal do Poder Judiciário deste ou de outro país.

Comentários dos Gestores:

Nenhum.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato de patrocínio 6000.0094879.14.2 (Contrato R/3 4600472272), celebrado, em 21/5/2015, com a Klefer Produções e Promoções Ltda., para apoio ao projeto "Copa do Brasil de Futebol Masculino, nos anos de 2015, 2016 e 2017", no valor de R$ 18.900.000,00, com vigência de 21/5/2015 a 15/3/2018, sendo a Petrobras Distribuidora S.A. (BR Distribuidora) a copatrocinadora do evento (peça 103). Houve distrato em 28/10/2015 (peça 104), época em que a Petrobras já havia pago R$ 5.100.000,00; e a BR Distribuidora R$ 1.000.000,00, nos termos da cláusula 5.1.1 do contrato e do cronograma de pagamento (peça 103, p. 6 e 38).

Critérios:

IN Secom-PR 9/2014, artigos 25, § 4º.

Evidências:

Contrato de patrocínio 6000.0094879.14.2 (peça 103).

Causas da ocorrência do achado:

Interposição de entidade como suposta beneficiária final dos recursos do patrocínio;

Ocultação do real patrocinado; e

Contratar uma "ação de promoção" como "patrocínio", sendo aquela sujeita à obrigatoriedade de processo licitatório.

Efeitos/Consequências do achado:

Impedir a atuação dos órgãos de controle;

Pagamento de imposto de renda a menor;

Burla à licitação e/ou direcionamento;

Desvio de recursos; e

Dano à imagem do patrocinador.

Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à fiscalização consolidadora da SecexEducação, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, para adoção das providências pertinentes, quanto à aprovação, pela Secom, de proposta de patrocínio por intermédio de agência de promoção, em desacordo com o que prescreve o art. 25, § 4º, da IN Secom-PR 9/2014.

IV. Conclusão

Inicialmente, verificou-se que as empresas estatais integrantes do Sicom – incluindo a Petrobras – interpretam o disposto no *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 em desconformidade com a jurisprudência consolidada no Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário (achado 1).

Com efeito, (i) a Secom/PR afirma que não cabe prestação de contas em qualquer contrato de patrocínio não incentivado; (ii) o TCU assevera (em determinação específica à Petrobras) que não cabe prestação de contas somente nos contratos de patrocínio não incentivados exclusivos de divulgação de marca; e (iii) a CGU orienta a Petrobras a promover a prestação de contas em todos os contratos de patrocínio.

A Petrobras, com espeque nos artigos 30 e 34 da IN Secom/PR 1/2009 c/c o *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014, não examinou a execução financeira de nenhum contrato de patrocínio não incentivado da Gerência Executiva de Comunicação e Marcas. O mesmo raciocínio se aplica à Gerência Executiva de Responsabilidade Social, até agosto de 2017, quando, para dar cumprimento ao subitem 9.2.4 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, passou a prever o exame das contas dos contratos de patrocínio selecionados, com base em critérios de relevância, risco e materialidade.

Resumindo – ab initio até agosto de 2017 – não foi realizado nenhum controle sobre a execução financeira dos contratos de patrocínio não incentivados – sejam eles exclusivos de divulgação de marca ou não – com risco de prejuízo à imagem da companhia, como ocorreu no caso do patrocínio à Copa do Brasil, em que o Federal *Bureau of Investigation* (FBI), nos Estados Unidos, colacionou provas no sentido de que parte dos recursos dos patrocínios teria sido destinado ao pagamento de propina a dirigentes da CBF (achado 3).

Constatou-se ainda que, da amostra selecionada, os patrocínios da Petrobras ao Judô, à Esgrima e ao Boxe foram realizados com dupla função. A função primária era viabilizar o cumprimento das metas definidas pelo governo federal no Plano Brasil Medalhas (PBM) da Rio 2016; e a função secundária (acessória) era promover ação de comunicação da Petrobras (achado 2).

O objetivo principal desses "patrocínios" foi viabilizar uma ação do governo federal, evidenciando a interferência política nas decisões da companhia. Em outras palavras, a Petrobras celebrou alguns contratos de patrocínio sem evidenciar as reais necessidades da companhia quanto às ações de comunicação, em ofensa ao disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014.

Por óbvio, em consequência dos patrocínios, houve algum ganho de imagem para a Petrobras, porém, não mensurável adequadamente, uma vez que as metodologias utilizadas para a avaliação dos resultados não foram validadas pela Administração Pública.

Por isso, no âmbito do TC 018.225/2017-9, que integra a presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), esta equipe propôs a seguinte recomendação ao órgão central do Sistema de Comunicação Social (Sicom):

Recomendar à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que avalie a conveniência e a oportunidade de validar previamente as metodologias para a aferição dos objetivos dos patrocínios realizados pelos integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom), a fim de que os patrocinadores possam promover a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, caput, da IN Secom-PR 9/2014 c/c art. 2º, XI, do Decreto 6.555/88), bem como viabilizar a fiscalização do controle externo (artigos 70 e 71 da Constituição Federal);

Portanto, é prescindível nova proposta nestes autos no mesmo sentido.

V. Proposta de encaminhamento

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Preliminarmente:

a.1) Tornar sem efeito a expressão "exceto nos contratos exclusivos de divulgação de marca" inserta no subitem 9.2 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário;

a.2) Determinar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que, no prazo de trinta dias a contar da notificação, oriente as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) que as determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) no Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário são aplicáveis a todas as empresas estatais, em homenagem ao princípio da isonomia, insculpido no caput do art. 5º da Constituição Federal;

b) Alternativamente, caso o Tribunal não entenda conveniente a alteração do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, determinar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que, no prazo de trinta dias a contar da notificação, oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) que o disposto no caput do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 aplica-se exclusivamente aos contratos de patrocínio não incentivados "exclusivos de divulgação de marca", nos termos do subitem 9.2 Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário; e que as demais determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) naquele julgado são aplicáveis a todas as empresas estatais, em homenagem ao princípio da isonomia, insculpido no caput do art. 5º da Constituição Federal.

c) Dar ciência à Petrobras, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de falhas semelhantes, que a celebração de contratos de patrocínio sem evidenciar as reais necessidades da companhia quanto às ações de comunicação contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014; e

d) Dar ciência à fiscalização consolidadora da SecexEducação, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, para adoção das providências pertinentes, quanto à aprovação, pela Secom, de proposta de patrocínio por intermédio de agência de promoção, em desacordo com o que prescreve o art. 25, § 4º, da IN Secom-PR 9/2014.

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de auditoria realizada na Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), com o objetivo de verificar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados com entidades esportivas, nos exercícios de 2012/2016.

2. O trabalho em foco integra Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Controle Externo em Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), que deverá promover avaliação sistêmica das contratações de patrocínio em seis empresas estatais, a saber: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

3. A presente auditoria buscou avaliar os critérios utilizados pela Petrobras para a escolha das modalidades e entidades esportivas a serem patrocinadas, bem como a quantidade de recursos a ser aportada em cada projeto de patrocínio, a metodologia de mensuração do retorno do investimento feito em patrocínios e a aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes, em especial, às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR).

II

4. Para melhor compreensão do tema, permito-me trazer breves considerações acerca dos principais conceitos tratados no presente trabalho.

5. Importante normativo que disciplina a realização de patrocínio em âmbito federal é a IN/Secom/PR 9/2014, precedida pela IN Secom 1/2009 e atualizada pela IN/Secom/PR 1/2017, que trata do patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal. Referida norma considera as ações de patrocínio como ações de comunicação, instrumentalizadas por um contrato de patrocínio, "que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar

programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros".

6. Para tanto, estabelece, em seu art. 2º, inciso II, que os objetivos do patrocínio referem-se a: (a) gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; (b) ampliar relacionamento com públicos de interesse; (c) divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; (d) ampliar vendas e (e) agregar valor à marca do patrocinador.

7. O mesmo normativo estabelece, em seu art. 25, § 1º, que a fixação do valor do patrocínio não deve ser vinculada aos custos da iniciativa patrocinada, mas na expectativa de alcance dos objetivos de comunicação acima referidos, cabendo ao patrocinador a verificação do alcance desses objetivos (art. 33 da norma).

8. Existem dois tipos de patrocínio: incentivado e não incentivado. O segundo difere do primeiro, pois, neste caso, o patrocinador tem direito a um benefício fiscal consistente na possibilidade de dedução, até determinado limite máximo, do imposto de renda devido, nos termos da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438/2006).

9. Assim, na hipótese de patrocínio incentivado, o projeto a ser patrocinado deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte (ME) e, após sua conclusão, o patrocinado deverá prestar contas ao ME, a quem incumbirá a emissão de parecer acerca de sua aprovação ou rejeição, nesta última hipótese, com a instauração de tomada de contas especial (TCE).

10. Em relação à Petrobras, dos cinquenta contratos sob responsabilidade da Gerência de Comunicação de Marcas, no montante total de R$ 180.196.170,38, apenas cinco foram com incentivo fiscal, no valor de R$ 6.350.811,38, todos no ano de 2013. Na Gerência de Responsabilidade Social, dos 68 contratos relacionados pela companhia, no montante de R$ 93.481.142,79, somente oito foram patrocínios incentivados, no valor de R$ 21.603.335,15. Os demais patrocínios foram não incentivados (R$ 245.723.166,64 – período de 2012-2016), de onde se extraiu a amostra de treze contratos, no valor de R$ 134.627.726,95.

11. O Programa Petrobras Esportivo é composto por projetos esportivos de abrangência nacional para composição de uma carteira de patrocínios que contemple as necessidades institucionais e mercadológicas da Petrobras. A entidade tem três linhas de atuação: Esporte Motor (automobilismo), Esporte de Rendimento e Esporte & Movimento.

12. De acordo com a empresa, o apoio ao esporte motor e ao esporte de rendimento busca o reconhecimento técnico e o reforço da marca nos territórios desejados, além da promoção ou reforço da associação da marca Petrobras a atributos como superação de desafios, busca por resultados e trabalho em equipe.

III

13. A Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais), responsável pela realização deste trabalho, com base em critérios de materialidade, risco e relevância, selecionou uma amostra de treze contratos de patrocínios esportivos, dos quais nove atinentes à Gerência de Comunicação e Marcas, no valor de R$ 118.718.264,00 (judô, esgrima, automobilismo, futebol, boxe) e quatro à Gerência de Responsabilidade Social, no montante de R$ 15.909.462,95 ("Educar pelo Esporte", "Centro de Referência Esportiva de Rio Grande", "Centro Petrobras de Referência Esportiva de Alagoas" e "Centro de Referência Esportiva de Três Lagoas").

14. Com o intuito de atingir os objetivos delineados no presente trabalho, a equipe formulou as seguintes questões de auditoria:

Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização? As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva e à entidade escolhida? As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio? As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração? As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de

Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00? Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção? As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom/PR?

15. Finalizados os trabalhos, a equipe de auditoria apontou alguns achados relativos à prestação de contas, à relação entre o patrocínio e a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação e à contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção, os quais motivaram proposta, acompanhada pelo corpo gerencial daquela unidade técnica, de alteração do entendimento deste Tribunal exarado por meio do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário ou expedição de determinação à Secom e de ciência à Petrobras.

16. Passo aos achados de auditoria reportados pela unidade técnica.

IV

17. A equipe apontou algumas questões acerca da aplicação do *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014, segundo o qual, nos patrocínios não incentivados, somente é exigível a comprovação da realização da iniciativa patrocinada e das contrapartidas previstas no contrato.

18. Sobre o tema, a aludida equipe ressaltou a existência de divergência entre os entendimentos da Secom, Petrobras, TCU e CGU, este último, por ela abraçado.

19. Para o TCU (Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário), os contratos relativos a patrocínio não incentivado de divulgação de marca prescindem da comprovação da execução financeira. Para os demais, deve haver prestação de contas, com a comprovação da execução financeira.

20. Para a Petrobras, os contratos de patrocínio não incentivado de "divulgação de marca" seriam aqueles não associados à função de Responsabilidade Social da empresa, ou seja, os patrocínios esportivos, culturais, a eventos etc (aqueles denominados, pela CGU, de "patrocínios promocionais"), cuja operacionalização é feita pela sua Gerência Executiva de Comunicação e Marcas. Para essas ações, a Companhia entende que não se deve exigir a comprovação da execução financeira, nos termos do entendimento da Secom e do TCU.

21. Por sua vez, a Controladoria-Geral da União (CGU) entende que todos os patrocínios devem ser objetos de prestação de contas (com a devida comprovação da execução financeira), inclusive os referentes à divulgação de marca (que denomina "patrocínio promocional"). A equipe de auditoria acompanha este entendimento.

22. A referida equipe propugna que a não vinculação dos recursos do patrocínio não incentivados "exclusivos de divulgação de marca" às despesas realizadas com o objeto patrocinado, nos termos do acórdão deste Tribunal, pode acarretar desvio de recursos, "com grave risco de dano à imagem dos patrocinadores, vinculando-a a ilícitos criminais", a exemplo do que ocorreu no patrocínio da Petrobras à Copa do Brasil, em que se verificou o pagamento de propina a dirigentes da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), fato investigado pelo *Federal Bureau of Investigation* (FBI), nos Estados Unidos.

23. Ressaltou, também, que os demais patrocinadores integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) aplicam a literalidade do *caput* do artigo 35 da IN Secom/PR 9/2014 para qualquer patrocínio não incentivado, não apenas aos de divulgação de marca, o que acarreta tratamento diferenciado a entidades que se encontram em situação equivalente.

24. Desta forma, propôs que, em primeiro lugar, seja tornado sem efeito, no Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, a exceção feita aos "contratos exclusivos de divulgação de marca"; ou, alternativamente, caso este Tribunal não entenda conveniente esta alteração, seja determinado à Secom/PR que:

"oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) que o disposto no *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 aplica-se exclusivamente aos contratos de patrocínio não incentivados 'exclusivos de divulgação de marca', nos termos do subitem 9.2 Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário; e que as demais determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) naquele julgado são aplicáveis a todas as empresas estatais, em homenagem ao princípio da isonomia, insculpido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal".

25. Deixo de acolher a alteração sugerida pelo órgão instrutivo, para aderir à proposta de determinação a ser dirigida à Secom, pelas razões a seguir expostas.

26. Por muito tempo (2002-2015), debateu-se neste Tribunal sobre a pertinência da exigência de apresentação de prestação de contas pelo particular ou apenas da comprovação da execução do objeto nos patrocínios não incentivados firmados com a Petrobras e demais entidades. No geral, o entendimento deste Tribunal oscilou entre ambas as posições (Acórdão 59/2002-TCU-Plenário, Acórdão 1.785/2003-TCU-Plenário, Acórdão 1.962/2004-TCU-2ª Câmara, Acórdão 2.224/2005TCU-2ª Câmara, Acórdão 1.973/2012-TCU-Plenário, Acórdão 2.575/2012-TCU-Plenário, Acórdão 1.518/2013-TCU-Plenário).

27. Todavia, a partir de 2015, com a prolação do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, ficou assente que "os recursos repassados mediante patrocínio pela Petrobras, exceto os relativos a contratos exclusivos de divulgação de marca, devem estar vinculados ao objeto pactuado no contrato ou convênio firmado. O patrocinado deve depositar os recursos em contas específicas e utilizá-los somente no objeto pactuado, mantendo sob sua guarda documentação que comprove os gastos, como extrato de conta vinculada, recibos, notas fiscais, entre outros".

28. Tal proposição derivou de ponderações feitas pelo Ministério Público, à época representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rochas Furtado, no sentido de que "sob o mesmo título de 'patrocínio', as entidades públicas firmam pactos de diferentes naturezas, revelando as circunstâncias particulares de cada caso concreto, acima da designação que eventualmente se lhe tenha dado, se o acordo firmado cuida de contrato ou de convênio".

29. Ressaltou o douto *Parquet* que, em uma primeira vertente, fala-se em "preço" e em "contraprestação de serviço", que, em geral, seria a exibição da marca do patrocinador. Neste caso, ponderou o MPTCU que não incidiria o dever de prestar contas quanto à destinação dos recursos, interessando, tão somente, o adimplemento da obrigação contratual pela contratada. De outra forma, no lugar de preço, cuida-se da "divisão dos esforços, ainda que caiba apenas a uma das partes o desembolso financeiro e a outra a divulgação da marca. Não há aí contraprestação propriamente dita, mas contrapartida, sendo, então, devida a prestação de contas".

30. O Tribunal, à época da prolação do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, baseou-se no voto do então relator, **Ministro Raimundo Carreiro**, *verbis*:

De fato, o tema requer uma análise diferenciada em função das circunstâncias particulares de cada caso. A dificuldade de análise por parte do patrocinador, como também por parte deste Tribunal para os eventos de patrocínios está, exatamente, nos "pactos de diferentes naturezas, revelando as circunstâncias particulares de cada caso concreto, acima da designação que eventualmente se lhe tenha dado, se o acordo firmado cuida de contrato ou de convênio", como muito bem asseverou o Representante do **Parquet** especializado.

No caso de contrato, não há que se falar em prestação de contas quanto à destinação dos recursos, já que se deve acompanhar, cobrar, certificar-se do adimplemento, por parte da contratada, das obrigações assumidas. A alusão ao "preço" feita no Parecer do Representante do MP/TCU é bastante pertinente, quando analisa existir um "pagamento" pela contraprestação de um serviço, que geralmente é a exposição e divulgação da marca do patrocinador.

No caso dos convênios, existe uma divisão de esforços ou uma soma de interesses, mesmo que o desembolso seja feito pelo patrocinador e a divulgação da marca, dos produtos, seja feita pela outra parte. Nesse caso, há que se ter a prestação de contas.

Assim, o patrocínio vai além da simples divulgação da marca, mas procura, em parceria com os contratados, obter o melhor retorno possível para os dois lados, visando à elevação da reputação da empresa patrocinadora, respeito pelo mercado e crescimento de sua marca, além, naturalmente, da geração de benefícios sociais à sociedade.

30. Nestas condições, o volume de recursos destinado ao patrocínio, quando objetiva apenas a divulgação da marca do patrocinador, não está vinculado às despesas realizadas, mas ao retorno publicitário dele advindo (almeja-se somente a divulgação da marca). Por outro lado, ao descentralizar recursos mediante "contrato de patrocínio", mas com finalidade específica de financiamento de projetos de interesse eminentemente social, deve ser exigida a apresentação de prestação de contas,

dada a natureza convenial decorrente da existência de interesses mútuos. Nestes últimos, inserem-se os patrocínios firmados pela área de Responsabilidade Social da Petrobras, a exemplo:

(i) Contrato de patrocínio 6000.0078973.12.2, celebrado com a União Esportiva Vila Olímpica da Maré, para apoio ao projeto "Educar pelo Esporte", que visa auxiliar no desenvolvimento humano e comunitário de crianças, jovens e adultos da região da Maré, ao desenvolver as habilidades e competências psicomotoras, cognitivas e sócio-afetivas, por meio de práticas educativas inovadoras e integradas que tenham o esporte como vetor de atração;

(ii) Contrato de patrocínio 6000.0079276.12.2, celebrado com a Fundação Sócio Cultural Esportiva do Rio Grande – Funserg, para apoio ao projeto "Centro de Referência Esportiva de Rio Grande", que visa contribuir para a democratização do acesso de crianças e adolescentes ao esporte, como estratégia de inclusão social;

(iii) Contrato de patrocínio 6000.0087270.13.2, celebrado com a Associação Educacional e Assistencial Casa dos Amarelinhos, para apoio ao projeto "Centro Petrobras de Referência Esportiva de Alagoas", que visa contribuir para a universalização da prática do esporte educacional para crianças, adolescentes e jovens de Alagoas; e

(iv) Contrato de patrocínio 0080.0091110.14.2, celebrado com o Centro Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento - Cintercoop, para apoio ao projeto "Centro de Referência Esportiva de Três Lagoas", que visa contribuir com o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes por meio da ampliação e democratização do acesso a atividades esportivas educacionais inclusivas e qualificadas.

31. Destarte, entendo que não se mostra pertinente suscitar a alteração proposta pela unidade técnica, por comungar com o entendimento do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, na medida em que não foram observados novos fatos ou alterações normativas que justifiquem rediscutir tema debatido no mencionado acórdão, por meio do qual esta Casa entendeu não ser inexigível, ao menos para a Petrobras, a prestação de contas no âmbito dos contratos de patrocínios não incentivados, exclusivos de divulgação de marca, por se caracterizar, com efeito, como a compra de um direito de associação da marca e/ou produtos e serviços por parte do patrocinador a projeto ou evento promovido pelo patrocinado.

32. Assim, entendo oportuna a determinação à Secom proposta pela unidade técnica. Todavia, considerando a pertinência de, nos autos da consolidação (TC 034.922/2016-4), serem concentradas todas as determinações e recomendações eventualmente a ser expedidas àquela secretaria, órgão central responsável pelas ações de comunicação do governo federal, deixo para tratar o assunto no referido consolidador.

V

33. No tocante ao segundo achado, a equipe de auditoria pontuou que os patrocínios ao judô, à esgrima e ao boxe não foram pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação da Petrobras, em desconformidade com o § 1º do art. 25 da IN Secom 9/2014.

34. Para a equipe, os referidos patrocínios foram realizados, prioritariamente, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas definidas pelo governo federal no Plano Brasil Medalhas (PBM) da Rio 2016; e secundariamente, para promover ação de comunicação da Petrobras.

35. Registrou a equipe que o PBM é uma ação de governo e não uma ação de comunicação das empresas estatais, tendo sido por elas patrocinado (dentre elas, a Petrobras) ante a carência de recursos federais para viabilizar o apoio ao esporte. A equipe relatou, inclusive, que não observou, nos processos auditados, qualquer avaliação feita pela estatal quanto às reais necessidades de comunicação em patrocinar aquelas modalidades esportivas.

36. Para corroborar o mencionado achado, a equipe de auditoria apontou a existência, no site do governo federal, de notícia do ano de 2012 dando conta de que a intenção do governo era investir cerca de R$ 1 bilhão no Plano Brasil Medalhas (PBM), dos quais um terço desse valor com recursos das estatais. De igual modo, a Portaria ME 83/2013, que instituiu o PBM, mencionou expressamente, em

seu art. 1º, § 1º, que a Petrobras, e mais sete estatais, participariam de uma união de esforços com o governo federal para implementar as ações daquele plano.

37. A equipe ponderou, de toda forma, que, "por haver sido firmados contratos de patrocínio, houve, em paralelo, ações de comunicação com ganho de imagem para a Petrobras"; porém, neste contexto, os valores contratados foram pautados, primariamente, pelas necessidades do PBM e não pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação da patrocinadora.

38. Deste modo, propôs dar ciência à Petrobras para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de falhas semelhantes, que a celebração de contratos de patrocínio sem evidenciar as reais necessidades da companhia quanto às ações de comunicação contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom 9/2014.

39. Como já consignado em outros processos do gênero, esta circunstância aumenta o risco de concessão de patrocínios em valores superiores aos reais benefícios dos contratos firmados. Todavia, do que se observa, face à ausência de outros apontamentos pela equipe de auditoria, este foi um fato pontual na Petrobras e não uma prática rotineira nos patrocínios concedidos.

40. Assim sendo, apesar de a Petrobras ter deixado de atender às disposições do art. 25, § 1º, da IN Secom 9/2014, no tocante ao patrocínio concedido no âmbito do Plano Brasil Medalhas (PBM), mas considerando não haver outros apontamentos da unidade técnica de que este problema tenha atingido os demais patrocínios da estatal, entendo suficiente a ciência da estatal da ocorrência tida por irregular por meio do encaminhamento de cópia da deliberação a ser proferida.

VI

35. O terceiro e último achado é referente à contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção, em desconformidade com o disposto no art. 25, § 4º, da IN Secom-PR 9/2014, que veda a prática.

36. A equipe de auditoria registrou, no entanto, que a Secom manifestou entendimento de que esta vedação não se aplicaria para contratação direta de projetos de patrocínios por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção quando estas fossem as reais detentoras dos direitos relativos ao projeto/evento patrocinado.

37. A respeito do tema, registro que, na medida que o mesmo achado foi registrado em outros relatórios de auditoria que integram esta FOC e considerando o caráter sistêmico das orientações da Secom, deixo para abordar essa questão no âmbito do processo consolidador da FOC, TC 034.922/2016-4.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2764/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.224/2017-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Ivan Monteiro.
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais).
8. Representação legal: Marcos Antonio Marques Machado (OAB/RJ 121.538).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada na Petrobras com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios com entidades esportivas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RTCU, dando ciência desta deliberação à Petrobras e à Secom.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2764-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 018.225/2017-9.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
Representação legal: Geide Daiana Conceição Marques (OAB/DF 51.910).

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AVALIAÇÃO SISTÊMICA DAS CONTRATAÇÕES DE PATROCÍNIO EM SEIS EMPRESAS ESTATAIS. RELATÓRIO DE AUDITORIA NO BNDES. AUSÊNCIA DE PLANO DE COMUNICAÇÃO QUE CONSOLIDE AS POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E OBJETIVOS DE COMUNICAÇÃO DO BANCO ESTATAL. VALORES DOS CONTRATOS DE PATROCÍNIO NÃO FORAM PAUTADOS PELA EXPECTATIVA DE ALCANCE DOS OBJETIVOS DE COMUNICAÇÃO. AVALIAÇÃO INADEQUADA DOS RESULTADOS DOS PATROCÍNIOS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA DE IMPROPRIEDADE.

RELATÓRIO

Cuida-se de auditoria de conformidade, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas.

2. A presente auditoria foi realizada pela Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais), nos contratos de patrocínio firmados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, abrangendo o período de 1/1/2012 a 31/12/2016.

3. Transcrevo a seguir o relatório de fiscalização elaborado pela equipe da SecexEstatais (peça 119), com os ajustes de forma pertinentes:

I. Apresentação

Trata o presente trabalho de auditoria de conformidade no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o objetivo de verificar a conformidade dos ajustes e execução de contratos de patrocínio da estatal com entidades da área esportiva, nos termos das Portarias de Fiscalização 606 e 607, de 7/7/2017, da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro. A auditoria tratada

neste relatório se insere em Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela SecexEducação, conforme autorizado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator nos processos 034.383/2016-6 e 034.922/2016-4.

Cumpre observar que o BNDES somente patrocina projetos desportivos que tenham sido aprovados no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte – Lei 11.438/2006 (peça 10, p. 7), sendo, portanto, incentivados todos os sete processos de patrocínio que constituem a amostra selecionada para exame.

Conforme anteriormente mencionado, o presente Relatório de Auditoria se enquadra na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada nas entidades estatais discriminadas na Tabela 1, com o objetivo de verificar a conformidade dos ajustes e execução de contratos de patrocínios firmados pelas empresas estatais com entidades esportivas.

A partir da seleção efetuada com base em critérios objetivos, destacando-se a materialidade dos recursos repassados pelas empresas estatais federais a título de patrocínio no setor esportivo, nos exercícios de 2012-2016, foram definidas as entidades a serem auditadas e a respectiva Secretaria de Controle Externo responsável pela fiscalização.

Tabela 1 – Órgãos/Entidades auditados

Secex Responsável	Órgão/Entidade auditada	TC
SecexEducação	Ministério do Esporte (ME)	019.734/2017-4
	Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República (Secom)	019.734/2017-4
	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	019.735/2017-0
	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)	019.736/2017-7
SecexFazenda	Caixa Econômica Federal (CEF)	018.810/2017-9
	Banco do Brasil (BB)	018.757/2017-0
SecexEstatais	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	018.225/2017-9
	Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	018.224/2017-2

As fiscalizações deram origem a processos individualizados, com tramitação própria, com o objetivo de possibilitar tratamento às eventuais impropriedades específicas detectadas na celebração e na execução de contratos de patrocínio esportivo por parte de cada entidade fiscalizada.

As informações contidas nos relatórios individuais de cada auditoria serão examinadas pela SecexEducação, a quem cabe a coordenação da FOC, de modo a subsidiar a elaboração do relatório consolidado da fiscalização, que terá por objetivo contribuir para a conformação de visão sistêmica a respeito do processo de concessão de patrocínio de empresas estatais federais a entidades esportivas.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

A origem do presente trabalho se encontra no item 9.2.3 do Acórdão 1.785/2015-TCU-Plenário, de 22/7/2015, por meio do qual foi determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, quando da formalização de novas propostas de fiscalização a serem realizadas pela unidade, considerasse como prioritária, entre outras, a auditoria de conformidade dos contratos de patrocínio das estatais federais, relacionados ao esporte.

Em cumprimento ao Despacho de 7/12/2016 do Min. Vital do Rêgo (TC 034.383/2016-6), realizou-se a auditoria no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no período compreendido entre 21/7/2017 e 15/9/2017.

II.2. Visão geral do objeto

O patrocínio é uma das ações de comunicação do Poder Executivo Federal. O principal normativo que rege esse tipo de ação é a IN Secom 9/2014 (precedida pela IN Secom 1/2009, a ser utilizada, no que couber, na presente auditoria).

O patrocínio, de acordo com o art. 2º, I, da IN Secom 9/2014, consiste em "ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio".

Em 27/7/2017, esse conceito foi aprimorado pela IN Secom 1/2017 que define, em seu art. 3º, III, patrocínio como:

ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros.

Registra-se que as ações de patrocínios, como bem traz a definição atualizada, são vinculadas aos seguintes objetivos, segundo art. 1º, II, da IN Secom 9/2014:

gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador.

O patrocínio pode ser do tipo incentivado ou não incentivado. Os patrocínios incentivados são aqueles que geram ao patrocinador um benefício fiscal, seja ele pessoa física ou jurídica. No caso de pessoa jurídica, essa deverá ser tributada com base no lucro real e poderá deduzir até 1% do seu imposto de renda devido. Para o benefício fiscal, o projeto deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte, a quem o patrocinado deverá prestar contas ao final do projeto.

Os referidos normativos da Secom tratam indistintamente de quaisquer ações de patrocínios, sejam eles incentivados ou não. No entanto, os patrocínios incentivados seguem rito próprio, conforme definido na legislação pertinente, especialmente, no que diz respeito à aprovação do projeto pelo Ministério do Esporte, assim como a prestação de contas final. No caso dos patrocínios na área do esporte, a Lei 11.438/2006, o Decreto 6.180/2007 e a Portaria ME 120/2009 são os principais normativos que regem a matéria.

Em relação ao BNDES, conforme consignado alhures, inicialmente, a equipe de auditoria verificou que todos os patrocínios esportivos celebrados pelo banco, no período de 2012 a 2016, foram incentivados (100% de renúncia fiscal do imposto de renda).

Nesse contexto, foram selecionados sete contratos de patrocínio esportivo dentre os 33 relacionados pelo BNDES (peça 9, p. 1-2), por amostragem, com base nos critérios de relevância e materialidade, tendo-se ainda em conta que os apoios financeiros foram destinados a centros de treinamento e a competições nacionais e internacionais. A seguir, uma síntese dos sete contratos de patrocínio esportivo selecionados pela equipe de auditoria (peça 9, p. 1-2):

a) Contrato de patrocínio 12.2.1141.1, celebrado, em 27/11/2012, com a Academia Brasileira de Canoagem (Abracan), para a realização do projeto desportivo "Centro de Treinamento de Canoagem de São Paulo", no valor de até R$ 3.513.613,49, aprovado, pelo Ministério do Esporte, sob o nº SLIE 1102323-64, no âmbito do processo 58701.001731/2011-16;

b) Contrato de patrocínio 14.2.0398.1, celebrado, em 22/7/2014, com a Confederação Brasileira de Hipismo (CBH), para a realização do projeto desportivo "Jogos Equestres Mundiais 2014", no valor de até R$ 1.974.097,50, aprovado, pelo Ministério do Esporte, sob o nº SLIE 1307233-12, no âmbito do processo 58701.011173/2013-69;

c) Contrato de patrocínio 14.2.0942.1, celebrado, em 30/10/2014, com a Academia Brasileira de Canoagem (Abracan), para a realização do projeto desportivo "Centro de Treinamento de Canoagem Velocidade - Ano II", no valor de até R$ 6.630.663,27, aprovado, pelo Ministério do Esporte, sob o nº SLIE 1408038-90, no âmbito do processo 58701.001736/2014-91;

d) Contrato de patrocínio 15.2.0003.1, celebrado, em 26/1/2015, com a Federação Paranaense de Canoagem (Fepacan), para a realização do projeto desportivo "Equipe Permanente de Canoagem Slalom em Foz do Iguaçu - Ano III", no valor de até R$ 5.898.279,34, aprovado, pelo Ministério do Esporte, sob o nº SLIE 1408189-01, no âmbito do processo 58701.002013/2014-18;

e) Contrato de patrocínio 15.2.0310.1, celebrado, em 30/6/2015, com a Academia Brasileira de Canoagem (Abracan), para a realização do projeto desportivo "Centro de Treinamento de Paracanoagem - Ano II", no valor

de até R$ 3.505.798,83, aprovado, pelo Ministério do Esporte, sob o nº SLIE 1408926-21, no âmbito do processo 58701.004324/2014-11;

f) Contrato de patrocínio 16.2.0210.1, celebrado, em 26/4/2016, com a Confederação Brasileira de Canoagem (CBCA), para a realização do projeto desportivo "III Competições Internacionais de Canoagem", no valor de até R$ 10.412.204,99, aprovado, pelo Ministério do Esporte, sob o nº SLIE 1510116-99, no âmbito do processo 58701.003622/2015.67;

g) Contrato de patrocínio 16.2.0213.1, celebrado, em 16/5/2016, com a Academia Brasileira de Canoagem (Abracan), para a realização do projeto desportivo "Circuito de Canoagem 2016", no valor de até R$ 4.017.868,46, aprovado, pelo Ministério do Esporte, sob o nº SLIE 1510260-25, no âmbito do processo 58701.003949/2015-39.

Sobre o tema, observa-se que toda a legislação (Lei de Incentivo ao Esporte – LIE; Lei Rouanet; Lei do Audiovisual, normativos infralegais etc.) converge no sentido de que, por se tratar de recursos públicos integralmente oriundos de renúncia fiscal, os patrocinados devem prestar contas da sua boa e regular aplicação perante o órgão ou entidade que autorizou a captação. Veja-se, por exemplo, o teor do artigo 7º da Lei 11.438/2006 (LIE):

Art. 7º A prestação de contas dos projetos beneficiados pelos incentivos previstos nesta Lei fica a cargo do proponente e será apresentada ao Ministério do Esporte (ME), na forma estabelecida pelo regulamento.

No mesmo sentido é o Decreto 6.180/2007, que regulamentou a Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), cujos artigos 32 e 33 preconizam:

(...) Art. 32. **Todo projeto desportivo ou paradesportivo beneficiário dos recursos incentivados de que trata este Decreto será monitorado e avaliado pelo Ministério do Esporte**.

Art. 33. Os projetos aprovados serão acompanhados e avaliados tecnicamente durante e ao término de sua execução pelo Ministério do Esporte, ou por intermédio de entidades que receberem delegação.

§ 1º O Ministério do Esporte e suas entidades delegadas poderão utilizar-se dos serviços profissionais de peritos, antes da aprovação, durante e ao final da execução dos projetos, permitida a indenização de despesas com deslocamento e pagamento de pró-labore ou de ajuda de custo para vistorias, quando necessário.

§ 2º A entidade de natureza esportiva que receber recursos de que trata o art. 1o ficará sujeita a apresentar prestação de contas final do total dos recursos recebidos, no prazo máximo sessenta dias após o término do projeto desportivo ou paradesportivo, acompanhada de relatório final de cumprimento do objeto, sem prejuízo da apresentação de contas parcial, a critério do Ministério do Esporte.

§ 3º A avaliação referida neste artigo comparará os resultados esperados e atingidos, os objetivos previstos e alcançados, os custos estimados e reais e a repercussão da iniciativa na comunidade e no desenvolvimento do esporte.

§ 4º Com base na avaliação técnica, realizada diretamente ou por intermédio de entidades delegadas, o Ministério do Esporte emitirá laudo de avaliação final sobre a fiel aplicação dos recursos, observadas as instruções pertinentes.

§ 5º O laudo de avaliação final compreenderá, ainda, a verificação do cumprimento da legislação financeira aplicável, mediante o exame das prestações de contas, nos termos deste Decreto e instruções complementares. (Grifou-se).

Já a Portaria ME 120, de 3 de julho de 2009, dispõe sobre a tramitação, a avaliação e a aprovação do enquadramento dos projetos desportivos ou paradesportivos, bem como a captação, o acompanhamento e monitoramento da execução e da prestação de contas dos projetos devidamente aprovados, de que tratam a Lei 11.438/2006 e o Decreto 6.180/2007, no âmbito do Ministério do Esporte.

Em linhas gerais, conforme art. 24 da Portaria ME 120/2009, o Ministério do Esporte solicita a abertura de duas contas bancárias específicas (Conta Bloqueada e Conta de Livre Movimentação), vinculadas ao CNPJ do proponente, cujo projeto desportivo ou paradesportivo tenha sido previamente aprovado pela Comissão Técnica de que trata a Lei 11.438/2006, em agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, conforme escolha do proponente.

Em síntese, o processo que envolve os patrocínios incentivados firmados pelo BNDES com as entidades esportivas, que têm seus projetos previamente aprovados no âmbito do Ministério dos Esportes, pode ser representado pelo seguinte fluxo:

1) Cadastro do proponente no sítio do ME (arts. 2º e 3º da Portaria ME 120/2009);

2) Apresentação do projeto pelo proponente ao ME (arts. 4º ao 9º da Portaria ME 120/2009);

3) Análise pela Comissão Técnica do ME (arts. 10 e 18 da Portaria ME 120/2009);

4) Publicação do ato de autorização para a captação dos recursos no DOU (art. 19 da Portaria ME 120/2009);

5) ME solicita ao Banco do Brasil (BB) ou à Caixa Econômica Federal (CEF) a abertura de duas contas específicas: conta bloqueada e conta de livre movimentação (arts. 24 ao 26 da Portaria ME 120/2009); e comunica ao proponente (ex.: peça 14, p. 19 e 20);

6) Formalização do contrato de patrocínio entre o proponente e o patrocinador;

7) Efetiva captação dos recursos pelo proponente: o patrocinador deposita a 1ª parcela ou a parcela única dos recursos na conta específica bloqueada;

8) Assinatura do termo de compromisso entre o proponente e o ME (arts. 27 e 28 da Portaria ME 120/2009);

9) ME autoriza a transferência dos valores da conta bloqueada para a conta livre movimentação (arts. 29 e 30 da Portaria ME 120/2009);

10) Patrocinado executa atividades do patrocínio (arts. 31 a 46 da Portaria ME 120/2009);

11) Acompanhamento e monitoramento do projeto pelo ME (arts. 47 e 48 da Portaria ME 120/2009);

12) Patrocinado apresenta a prestação de contas parcial ao ME (art. 49 da Portaria ME 120/2009);

13) ME emite parecer sobre a prestação de contas parcial (art. 50 da Portaria ME 120/2009); comunica o patrocinado sobre o resultado dos exames; e autoriza novas transferências dos valores da conta bloqueada para a conta livre movimentação;

14) Patrocinado apresenta a prestação de contas final ao ME (art. 51 da Portaria ME 120/2009);

15) ME emite parecer final sobre as contas (art. 53 da Portaria ME 120/2009);

Do acima exposto, destaca-se que:

a) Cabe, essencialmente, ao patrocinador depositar os recursos na Conta Bloqueada, ocasião em que nasce o seu direito subjetivo ao benefício fiscal da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE).

b) Cabe ao Ministério do Esporte, dentre outras atribuições, autorizar, após a assinatura do termo de compromisso, a transferência dos recursos da Conta Bloqueada para a Conta de Livre Movimentação, bem como emitir pareceres sobre as contas prestadas pelo patrocinado e, se for o caso, instaurar a devida Tomada de Contas Especial (TCE).

c) Cabe ao patrocinado, dentre outras atribuições, apresentar as prestações de contas parciais e final ao Ministério do Esporte, para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Nesse contexto, eventual rejeição, parcial ou total, das contas do patrocinado, cujo contrato tenha sido celebrado com espeque na Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), poderia implicar a instauração de uma Tomada de Contas Especial (TCE) com vistas à devolução dos recursos à União (e não ao cofre do patrocinador).

Mesmo nas prestações de contas aprovadas dos patrocínios incentivados, os saldos bancários remanescentes devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional (e não ao patrocinador). Veja-se, por exemplo, a prestação de contas final da Confederação Brasileira de Hipismo (CBH), relativa à realização do projeto desportivo "Jogos Equestres Mundiais 2014", no âmbito do Contrato de patrocínio 14.2.0398.1, na qual houve a devolução de R$ 358.306,29, via Guia de Recolhimento da União (GRU), ao Tesouro Nacional (peça 39, p. 53).

Na prática, como os valores depositados nas contas específicas "bloqueadas" dos patrocínios incentivados passam a pertencer à União, as prestações de contas são realizadas pelos patrocinados junto ao órgão ou entidade que autorizou a captação dos recursos. Logo, eventual devolução será ao cofre do Tesouro Nacional, via GRU, como no exemplo acima.

O assunto já foi debatido nesta Corte de Contas. Como exemplo, cite-se o subitem 9.2.5 do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, que, embora dirigido à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), é, na essência, aplicável a todas as empresas estatais que celebram contratos de patrocínio incentivados, como o BNDES.

9.2.5. relativamente aos patrocínios incentivados, como no caso da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), não deve haver exigência de prestação de contas por parte da Petrobras, já que essas contas são prestadas junto ao órgão ou entidade que autorizou a captação de recursos, nos termos definidos pela legislação específica;

De se observar que, no caso concreto, embora as prestações de contas dos patrocínios esportivos incentivados sejam examinadas pelo órgão ou entidade que autorizou a captação dos recursos, o BNDES inseriu cláusulas contratuais que lhe permitiriam auxiliar o Ministério do Esporte na fiscalização da aplicação dos recursos públicos federais, a exemplo da cláusula sexta do contrato 14.2.0942.1 (peça 45, p. 10), consubstanciada na autorização do patrocinado para o BNDES solicitar diretamente da Instituição Financeira depositária dos recursos o extrato da conta de livre movimentação. Porém, frise-se que, a partir do depósito na "conta bloqueada" os recursos passam ao domínio da União (não mais pertencem ao patrocinador).

Sobre o assunto, observa-se ainda que o Decreto 6.180/2007 tipificou algumas infrações relativas aos incentivos fiscais em comento, bem como previu sanções aplicáveis, conforme artigos 34 e 35, *in verbis*:

(...) Art. 34. Constituem infração aos dispositivos deste Decreto:

I - o recebimento pelo patrocinador ou doador de qualquer vantagem financeira ou material em decorrência do patrocínio ou da doação que com base nele efetuar;

II - agir o patrocinador, o doador ou o proponente com dolo, fraude ou simulação para utilizar incentivo nele previsto;

III - desviar para finalidade diversa da fixada nos respectivos projetos dos recursos, bens, valores ou benefícios com base nele obtidos;

IV - adiar, antecipar ou cancelar, sem justa causa, atividade desportiva beneficiada pelos incentivos nele previstos;

V - o descumprimento de qualquer das suas disposições ou das estabelecidas em sua regulamentação.

Art. 35. As infrações aos dispositivos deste Decreto, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, sujeitarão:

I - o patrocinador ou o doador ao pagamento do imposto não recolhido, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação;

II - o infrator ao pagamento de multa correspondente a duas vezes o valor da vantagem auferida indevidamente, sem prejuízo do disposto no inciso I.

Parágrafo único. O proponente é solidariamente responsável por inadimplência ou irregularidade verificada quanto ao disposto no inciso I do *caput*.

Assim sendo, nos casos de infrações, o risco de necessidade de pagamento do imposto não recolhido por parte do patrocinador (inciso I do art. 35 do Decreto 6.180/2007) existiria apenas no caso de restar configurada sua responsabilidade em relação às irregularidades previstas no art. 34 do referido decreto.

Portanto, a simples rejeição (parcial ou total), pelo ME, da prestação de contas prestada pelo proponente ao ME, por sua exclusiva responsabilidade (má/irregular aplicação dos recursos), não ensejaria, a princípio, a reversão dos benefícios fiscais obtidos pelo patrocinador, mas sim a devolução dos recursos por parte do beneficiário aos cofres do Tesouro Nacional.

Esse entendimento é corroborado pelo BNDES (peça 99, p. 3-4) e reforça a conclusão no sentido da importância da avaliação tempestiva das prestações de contas no âmbito do próprio ME. Inclusive, no exemplo do contrato 14.2.0942.1, uma das obrigações especiais da Beneficiária, nos termos do inciso XVI da cláusula quarta era "encaminhar ao BNDES cópia do laudo de avaliação final expedido pelo Ministério do Esporte, sobre a aplicação dos recursos para a realização do Projeto Desportivo" (peça 45, p. 7).

Por fim, a competência do ME para o exame das prestações de contas dos patrocínios incentivados não se confunde com a obrigação de o patrocinador promover a adequada avaliação dos resultados dos patrocínios, tendo em vista os seus objetivos de comunicação.

II.2.1. Relevância do tema

Conforme apresentado no relatório de levantamento do TCU sobre o Sistema Nacional de Desporto (TC 021.654/2014-0), a principal fonte de recursos do desporto olímpico e paraolímpico é a Lei Pelé (Lei 9.615/1998). Outra fonte de recursos públicos importante para os comitês e confederações olímpicas e paraolímpicas consiste nos patrocínios concedidos pelas empresas estatais federais.

Com base em informações obtidas a partir dos próprios comitês e confederações, foi possível constatar que a participação de recursos de patrocínios privados no esporte de rendimento é residual. Em relação ao montante de recursos de patrocínios apurado no período 2010-2014, o setor privado contribuiu com apenas 1,63% do total, ao passo que os aportes das estatais somaram 8,33% do total (TC 021.654/2014-0).

Outro aspecto que demonstra a relevância da auditoria é o fato de o relatório de levantamento ter apontado para controles deficientes ou inexistentes dos recursos públicos aplicados no Sistema Nacional de Desportos (SND), o que pôde ser comprovado na Fiscalização de Orientação Centralizada (TC 023.922/2015-0) realizada com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva) por parte de entidades componentes do SND.

Veja-se, no quadro abaixo, o montante dos patrocínios firmados por algumas empresas estatais nos exercícios de 2015 a 2016:

Empresa estatal	Valores patrocinados (2015 e 2016)	Participação (%)	Participação Acumulada (%)
Caixa Econômica Federal	R$ 546.750.000,00	48,3910%	48,391%
Banco do Brasil	R$ 262.439.349,12	23,2276%	71,619%
Correios	R$ 235.375.603,51	20,8323%	92,451%
BNDES	R$ 40.984.156,39	3,6274%	96,078%
Petrobras	R$ 38.541.422,46	3,4112%	99,489%
Infraero	R$ 4.500.000,00	0,3983%	99,888%
Banco da Amazônia	R$ 510.894,30	0,0452%	99,933%
Cobra Tecnologia S.A	R$ 488.000,00	0,0432%	99,976%
Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	R$ 191.000,00	0,0169%	99,993%
Eletrosul Centrais Elétricas S.A.	R$ 49.000,00	0,0043%	99,997%
Companhia Hidrelétrica do São Francisco	R$ 30.000,00	0,0027%	100,000%
Banco do Nordeste	0	0,0000%	100,000%
Totais	**R$ 1.129.859.425,78**	**100%**	

Tabela extraída da peça 57, p. 6, do TC 034.922/2016-4 (processo consolidador da FOC).

II.2.2. Informações gerais sobre a entidade auditada

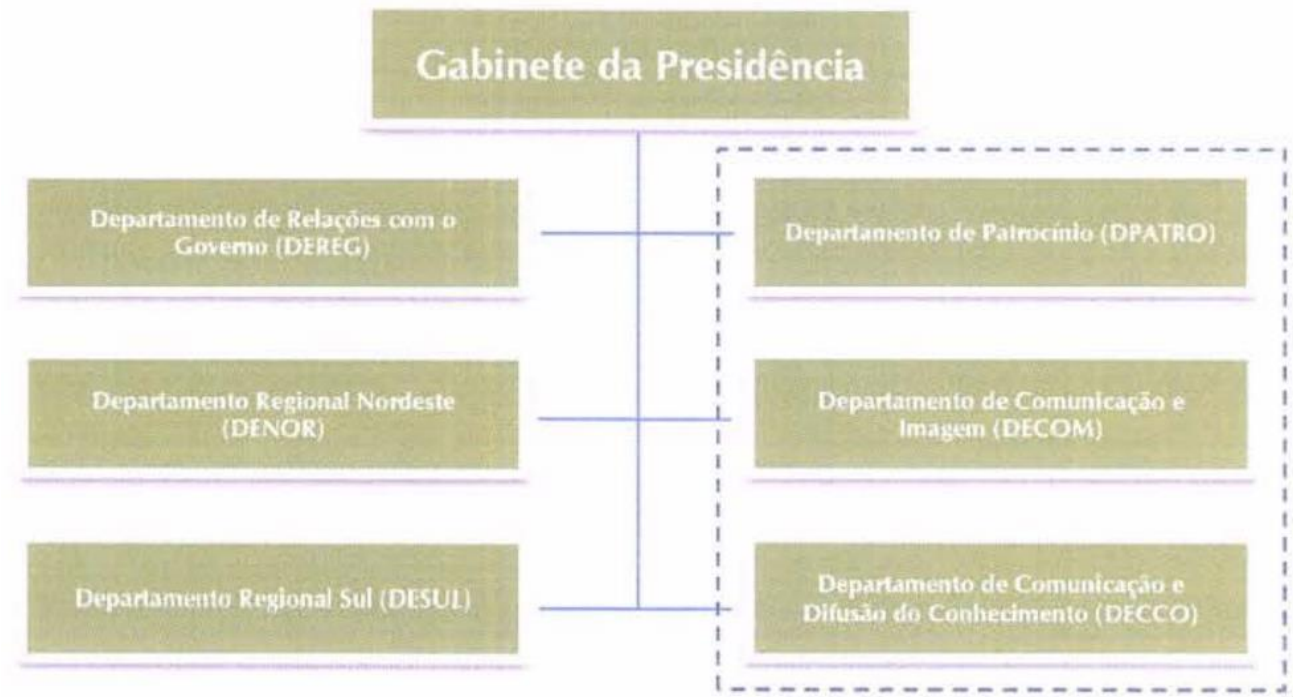
Segundo informado em seu sítio eletrônico oficial, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo e é hoje o principal instrumento do Governo Federal para o financiamento de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira. Para tanto, apoia empreendedores de todos os portes, inclusive pessoas físicas, na realização de seus planos de modernização, de expansão e na concretização de novos negócios, tendo sempre em vista o potencial de geração de empregos, renda e de inclusão social para o país.

O apoio do BNDES ocorre por meio de financiamentos a investimentos, subscrição de valores mobiliários, prestação de garantia e concessão de recursos não reembolsáveis a projetos de caráter social, cultural e tecnológico. O Banco atua por meio de produtos, programas e fundos, conforme a modalidade e característica das operações.

Por ser uma empresa pública e não um banco comercial, o BNDES avalia a concessão do apoio com foco no impacto socioambiental e econômico no país. As prioridades para a Instituição são incentivar a inovação, o desenvolvimento regional e o desenvolvimento socioambiental.

Quanto às atividades de comunicação do Banco, os gestores destacaram que são geridas pelo Gabinete da Presidência do BNDES. Segundo a Organização Interna Básica do BNDES (Res. Dir. 3.061/2016-BNDES), é uma das atribuições do Gabinete da Presidência "elaborar, implementar e coordenar, em consonância com as diretrizes emanadas do Sistema BNDES, a sua ação institucional de comunicação, em articulação com as demais Unidades Fundamentais" (peça 7, p. 2).

As estratégias de comunicação são conduzidas por três departamentos subordinados ao Gabinete: Departamento de Patrocínio (DPATRO), Departamento de Comunicação e Imagem (DECOM) e Departamento de Comunicação e Difusão do Conhecimento (DECCO).



Note-se que as ações de patrocínio no BNDES são geridas pelo Departamento de Patrocínio, subordinado ao Gabinete da Presidência do BNDES. As atribuições do Departamento são (peça 7, p. 4):

a) buscar divulgar a imagem e as atividades do BNDES junto a seus públicos de interesse seguindo a estratégia corporativa e, principalmente, a de comunicação;

b) elaborar, anualmente, e propor à Diretoria, os orçamentos de patrocínio para projetos de terceiros nos temas técnicos, culturais, desportivos e demais definidos pela Política de Patrocínios;

c) elaborar, junto com os demais Departamentos competentes, as normas dos processos de escolha dos projetos de patrocínio, tais como editais e materiais de divulgação, dentre outros;

d) participar da elaboração dos normativos internos relacionados ao patrocínio em todos os seus aspectos;

e) orientar, selecionar, e/ou assessorar a seleção, dos projetos de terceiros nos temas técnicos, culturais, desportivos, demais definidos pela Política de Patrocínios a serem patrocinados pelo Sistema BNDES;

f) representar o Sistema BNDES perante a Secretaria Especial de Comunicação Social da Casa Civil da Presidência da República no que tange à atividade de patrocínios; e

g) planejar, organizar, coordenar e executar outros serviços que lhe forem atribuídos pelo Gabinete da Presidência.

No que tange à atividade de Patrocínio, os gestores informaram ainda que há uma Política orientadora aprovada pela Alta Administração do Sistema BNDES (Res. Dir. 3106/2017-BNDES, peça 7, p. 13-18), segundo a qual:

Este documento apresenta informações e orientações essenciais a fim de nortear as ações relativas à concessão de patrocínios pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e de suas subsidiárias, a BNDES Participações SA - BNDESPAR - e a Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME, tratados em conjunto como Sistema BNDES.

Entende-se o patrocínio como uma ação estratégica de comunicação e interlocução com a sociedade realizada por meio de apoio a projetos e eventos de terceiros, de cunho cultural, educacional, de saúde, desportivo, socioambiental, científico e técnico, alinhados aos princípios e diretrizes abaixo estabelecidos. Além disso, considera-se necessário haver retorno de imagem ou outras contrapartidas contratualmente estabelecidas que potencializem os resultados a serem obtidos com tais ações.

O quadro a seguir resume os tipos de patrocínio do BNDES (peça 10, p. 2):

TIPOS DE PATROCÍNIO

	FOCO DO SEGMENTO
Técnicos	Projetos diretamente relacionados às linhas de atuação do BNDES ou aos temas transversais tratados
Culturais	Aqueles relacionados à cultura brasileira e que possam dar apoio no fortalecimento da imagem institucional
Educacionais	Projetos que colaborem com a difusão e o aprimoramento da educação brasileira do nível básico à pós-graduação
Desportivos	Aqueles de modalidades desportivas ou paradesportivas que possam contribuir na visibilidade do BNDES e para o desenvolvimento dessas modalidades

No referido normativo (Res. Dir. 3106/2017-BNDES), são definidos ainda os Princípios norteadores dos patrocínios:

No âmbito de sua estratégia de comunicação, o Sistema BNDES poderá apoiar por meio de patrocínio projetos e eventos de iniciativa de terceiros que:

- contribuam para valorização de sua marca;
- divulguem sua atuação, produtos e serviços junto a públicos de interesse e potenciais clientes;
- contribuam para a ação institucional do Sistema BNDES no relacionamento com entes públicos e privados visando à realização de seus objetivos e metas;
- valorizem a promoção da cidadania, a melhoria da qualidade de vida e a inserção social de comunidades em situação de vulnerabilidade; e
- estejam vinculadas à missão do Sistema BNDES e suas diretrizes estratégicas.

É importante observar, contudo, que a Política de Patrocínios que estava vigente à época da celebração dos ajustes selecionados na amostra da presente auditoria era a Resolução 2071/2011-BNDES (peça 7, p. 116-119). Por sua vez, o Regulamento de Patrocínios a Projetos Desportivos estava estabelecido na Resolução 2070/2011-BNDES (peça 7, p. 104-115).

Dentre as principais diretrizes traçadas na Política de Patrocínios de 2011 (Resolução 2071/2011-BNDES), destacam-se:

(...) 2. Forma de Apoio O patrocínio aos projetos 'desportivos ocorrerá exclusivamente na forma de apoio financeiro concedido através de colaboração financeira não reembolsável ou de contratação administrativa regida pela Lei nº 8,666/93.

3. Modalidade de Seleção dos Projetos A seleção dos projetos desportivos a serem patrocinados -pelo BNDES se fará exclusivamente mediante Escolha Direta.

4. Diretrizes para concessão do apoio

São diretrizes para a concessão do patrocínio desportivo:

a) Alinhamento às políticas públicas do Ministério do Esporte;

b) Apoiar somente projetos aprovados no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438/06);

c) Focar em poucas modalidades, desportivas de modo a concentrar esforços;

d) Apoiar, prioritariamente, modalidades que possuam:

i) nível olímpico ou paraolímpico;

ii) potencial para desenvolvimento no médio e longo prazos, de modo a elevar seu patamar competitivo com vista aos ciclos olímpicos;

iii) potencial para agregar valor à Marca do BNDES;

e) Apoiar projetos integrados a uma política de ciclo olímpico ou paraolímpico, que possam beneficiar tanto atletas de alto rendimento quanto a formação da base de novos atletas;

f) Identificar projetos educacionais e de inclusão social que sejam passíveis de apoio e de oferecer resultados sustentáveis;

g) A modalidade foco do apoio deve, preferencialmente, não ter sido contemplada por outro patrocinador de forma contínua e estruturada;

h) Apoiar a estruturação de centros de treinamentos de alto rendimento;

i) Apoiar a manutenção de ciclo de treinos e de preparação de atletas;

j) Buscar, sempre que possível, a posição de patrocinador principal nos projetos foco de apoio; e

k) Aplicar os recursos de forma regionalizada.

Deve ser destacado, também, que dentre os objetivos delineados na referida Política estão: (i) aprimorar o desempenho de atletas de alto rendimento visando ao ciclo olímpico; (ii) obter retorno de imagem através de uma boa visibilidade da Marca do BNDES; (iii) obter alto nível de resultados (medalhas) em competições de destaque internacional (ex: Mundial e Olimpíadas); (iv) estruturar a base formadora de novos atletas para garantir continuidade do alto nível competitivo; (v) vincular a marca do BNDES ao atingimento dos objetivos descritos (peça 7, p. 118).

Especificamente em relação aos patrocínios esportivos efetivamente concedidos pelo BNDES, os gestores informaram que a decisão de atuar neste segmento derivou da criação da Lei de Incentivo ao Esporte. Foram estabelecidas regras para a concessão de patrocínio a projetos de iniciativa de terceiros de natureza desportiva e paradesportiva, sendo que para nortear a atuação do Banco, previa-se que a aprovação dos projetos desportivos deveria obedecer às seguintes diretrizes: (1) Valorização da marca; (2) Divulgação da atuação do BNDES; (3) Geração de reconhecimento ou ampliação do relacionamento do BNDES com seus públicos-alvos; e (4) Alinhamento aos objetivos da Política de Patrocínio Desportivo aprovada pela Diretoria (Res. Dir. 2.071/2011-BNDES).

Desse modo, em 2011 , o BNDES selecionou a canoagem, como a modalidade a ser apoiada, a partir da aplicação de metodologia de avaliação, que, de acordo com os gestores, considerou os seguintes critérios: (i) modalidades que não possuíam, à época, patrocínio de outra empresa estatal; (ii) número de medalhas olímpicas em disputa; (iii) possibilidades de desenvolver ações voltadas para ampliar a competitividade da modalidade; (iv) possíveis finais olímpicas; (v) oportunidade de agregar valor à marca do BNDES; (vi) visibilidade do respectivo esporte na mídia; (vii) exposição internacional da modalidade; (viii) capacidade de aumento de praticantes; (ix) número de praticantes no Brasil; e (x) impactos social, ambiental e econômico que a modalidade pode oferecer (peça 7, p. 3).

II.2.2. Informações gerais sobre os atores envolvidos no processo auditado

Conforme destacado na peça 57 do TC 034.922/2016-4 (processo consolidador da FOC), os principais atores envolvidos ou interessados no processo de contratação de patrocínios são os seguintes:

a. Ministério do Esporte (ME): a quem cabe formular a Política Nacional de Esporte;

b. Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR): é o órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal, previsto no Decreto 6.555/2008, a quem compete, dentre outras atribuições, coordenar o desenvolvimento e a execução das ações de publicidade e das de patrocínio, conforme estabelece o art. 6º do decreto supramencionado;

c. Comitê de Patrocínios: instituído pelo art. 8º do Decreto 6.555/2008, possui caráter consultivo e tem por objetivo assessorar a Secom/PR na definição de parâmetros e procedimentos relacionados com as ações na área de patrocínios, cabendo, inclusive, manifestar-se sobre as ações de patrocínio, observados os parâmetros e procedimentos definidos pela Secom/PR. O Comitê é composto por representantes da Secom/PR, que o coordena, e de órgãos e entidades patrocinadoras do Poder Executivo Federal (art. 8º, § 1º, do Decreto 6.555/2008);

d. Departamento de Patrocínio (Depat): é órgão integrante da estrutura da Secom/PR e possui diversas atribuições relativas a gestão de patrocínios, conforme previsão do art. 6º da IN Secom/PR 9/2014.

e. Empresas estatais patrocinadoras: são aquelas empresas estatais que firmam contratos de patrocínio. No âmbito dos patrocínios esportivos, as principais empresas estatais patrocinadoras são: Banco do Brasil S.A. (BB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios); Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras) e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

f. Entidades desportivas ou atletas patrocinados: são as pessoas físicas ou jurídicas a quem os recursos do patrocinador são destinados no contexto de um contrato de patrocínio.

II.2.3. Riscos identificados em levantamento anterior sobre o assunto (TC 021.654/2014-0)

Por ocasião do levantamento sobre o Sistema Nacional do Desporto, suas fontes de financiamento, formas de aplicação dos recursos públicos recebidos, controles e resultados, que precedeu a presente fiscalização (Acórdão 1785/2015-TCU-Plenário), foram identificados os seguintes riscos ao esporte de rendimento brasileiro:

a) risco de ineficiência do Sistema Brasileiro do Desporto (incluindo o SND) e à efetividade das políticas públicas de esporte, com potencial desperdício de recursos públicos;

b) risco de desvio de recursos públicos destinados ao esporte de rendimento;

c) risco de perpetuação da dependência dos recursos públicos para manutenção das principais entidades do SND;

d) risco de óbice ao controle social;

e) risco de não reversão do quadro de reduzida base do esporte de rendimento; e

f) risco de que os resultados do Brasil nos Jogos Olímpicos de 2016, inclusive a meta de posicionar-se entre os dez primeiros países classificados, não fossem sustentáveis para o período pós 2016.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

Esta auditoria faz parte de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada com o intuito de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas, em especial os critérios utilizados por essas estatais para fundamentar sua decisão a respeito de: escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; metodologia de mensuração do retorno para a estatal do investimento feito por meio de patrocínios; e aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR).

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os patrocínios estão sendo firmados e executados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas, que constam da matriz de planejamento elaborada de forma global no âmbito da FOC:

I. Quanto à atuação da Secom/PR:

a) Questão 1: Os normativos expedidos pela Secom /PR a respeito das ações de patrocínio têm se mostrado suficientes e efetivos com vistas à coordenação das ações de patrocínio empreendidas pelas empresas estatais, em especial no que diz respeito à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos?

b) Questão 2: As análises empreendidas pelo Depat estão de acordo com os normativos expedidos pela Secom/PR?

II. Quanto à atuação das entidades estatais patrocinadoras:

c) Questão 3: Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de *marketing* da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização?

d) Questão 4: As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva, entidade escolhida?

e) Questão 5: As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio?

f) Questão 6: As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração?

g) Questão 7: As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00?

h) Questão 8: Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção?

i) Questão 9: As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom/PR?

III. Quanto à atuação do Ministério do Esporte – ME:

j) Questão 10: O ME, principal agente formulador da Política Nacional de Esporte, tem estabelecido diretrizes para guiar a decisão das entidades patrocinadoras e a análise empreendida pela Departamento de Patrocínios/Secom/PR a respeito de quais entidades/eventos podem ser patrocinados?

O recorte das dez questões de auditoria buscou avaliar o ciclo de celebração, execução e avaliação de patrocínios esportivos realizados por entidades estatais, bem como avaliar temas relacionados com a normatização desses patrocínios, em especial no que diz respeito a sua robustez e capacidade de garantir o controle adequado da aplicação desses recursos.

Por fim, informa-se que a equipe de auditoria da SecexEstataisRJ verificou apenas as questões 3 a 9, uma vez que os atos de gestão na Secom/PR (questões 1 e 2) e no Ministério do Esporte (questão 10) serão examinados por equipe de fiscalização específica da FOC.

II.4. Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria/TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria/TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de19 de outubro de 2009).

Na fase de planejamento da FOC, como suporte à identificação do problema e à formulação das questões de auditoria, foram utilizados os resultados apresentados no relatório de levantamento realizado pela SecexEducação no Sistema Nacional do Desporto – SND (TC 021.654/2014-0). Além disso, foram consideradas denúncias recebidas por este Tribunal, além de reportagens amplamente divulgadas na mídia relativas a indícios de má aplicação dos recursos públicos destinados a patrocínios esportivos por parte de entidades estatais.

Ainda na fase de planejamento, também foram realizadas as seguintes atividades: a) consulta à legislação, a documentos oficiais e a artigos relacionados ao tema da auditoria; b) elaboração de matriz de planejamento; c) conhecimento do universo de processos de patrocínio da entidade no período de 2012 a 2016, para definição dos contratos a serem incluídos na amostra, considerando, entre outros aspectos, a materialidade do objeto contratado e o período de celebração do ajuste em função da vigência dos normativos relacionados; d) realização de painel de especialistas com profissionais acadêmicos e do mercado privado envolvidos no estudo e na avaliação do patrocínio ao esporte; e e) realização de *workshop* de planejamento com os auditores membros das auditorias da FOC, com o objetivo de nivelar conhecimentos sobre o tema e preparar a fase de execução.

Na fase de execução, as equipes das Secretarias envolvidas na FOC visitaram as entidades estatais incluídas na amostra, para aplicação dos procedimentos de auditoria previamente definidos e constantes da matriz de planejamento.

O trabalho de delimitação do escopo resultou na escolha dos seguintes aspectos centrais: a) escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; b) quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; c) metodologia de mensuração do retorno para a estatal do investimento feito por meio de patrocínios; d) aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), assim como aos princípios constitucionais que regem a atuação de toda a administração pública e às disposições da Lei 8.666/1993. Cumpre registrar que o escopo da fiscalização foi delimitado para ajustes vigentes no período de 2012 a 2016.

Para fundamentar os exames realizados, foram utilizadas como principais fontes de critério de auditoria:

a) Lei 11.438/2006, que dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo;

b) Decreto 6.180/2007, que regulamenta a Lei 11.438/2006;

c) Portaria ME 120/2009, que dispõe sobre a tramitação, a avaliação e a aprovação do enquadramento dos projetos desportivos ou paradesportivos, bem como a captação, o acompanhamento e monitoramento da execução e da prestação de contas os projetos devidamente aprovados, de que tratam a Lei 11.438/2006 e o Decreto 6.180/2007, no âmbito do Ministério do Esporte;

d) Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal;

e) Portaria ME 83/2013, que institui o Plano Brasil Medalhas 2016, destinado às seleções e aos atletas com possibilidades de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016; e

f) Instrução Normativa Secom/PR 9/2014, que disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

O método adotado para a definição da amostra de patrocínios da auditoria, que se baseou em critérios não probabilísticos de materialidade, risco e relevância, embora seja perfeitamente adequado para os fins da presente fiscalização e permita formar convicção sobre os achados relatados, não teve a sua significância estatística testada para fins de generalização dos achados em relação ao universo de contratos de patrocínio da FOC.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados (VRF) totalizou R$ 72.844.020,57, distribuídos em 33 contratos de patrocínio, no período de 2012 a 2016 (peça 9, p. 1-2). Selecionou-se uma amostra de sete contratações, perfazendo o montante contratado de R$ 35.952.525,88 (49,35% do total).

II.7. Processos conexos

Foram constatados os seguintes processos conexos a esse trabalho:

a) TC 034.383/2016-6: inclui-se o presente trabalho em fiscalização de orientação centralizada (FOC), e, no processo em referência, foi autorizada, pelo Ministro-Relator Vital do Rêgo, a abertura da fiscalização;

b) TC 034.922/2016-4: inclui-se o presente trabalho em fiscalização de orientação centralizada (FOC), e, no processo em referência, o Ministro-Relator Vital do Rego aprovou a matriz de planejamento proposta pela SecexEducação.

III. Achados de auditoria

III.1. Ausência de consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação do BNDES em um Plano de *Marketing* formalmente articulado e aprovado, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos, nos termos do inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008.

Tipificação:

Falhas/impropriedades

Situação encontrada:

Em síntese, acerca dos planos estratégicos e de *marketing*, o banco informou o seguinte (peça 102, p. 1-2):

b) Planos Estratégicos e Planos de *Marketing* vigentes para o período de 2012 a 2016.

Em anexo segue nota da Área de Planejamento e Pesquisa (nota APP/SUP n° 13/2017), acompanhada dos planos estratégicos de 2012 a 2016 solicitados.

No que tange aos Planos de *Marketing*, a política de comunicação do BNDES, alinhada aos planos estratégicos considerados, está refletida nos normativos anexados na nota técnica GP/DPATRO nº 4/2017, quais sejam:

- Política de Patrocínios do Sistema BNDES (RES DIR nº 3106/2017-BNDES)
- Instituição e regras de funcionamento do Comitê de Patrocínio do BNDES (RES DIR nº 3021/2016-BNDES)
- Regulamento de Patrocínio a Projetos Técnicos do Sistema BNDES (RES DIR nº 3123/2017-BNDES)
- Regulamento de Patrocínio a Projetos Culturais do Sistema BNDES (RES DIR nº 3139/2017-BNDES)
- Regulamento de Patrocínio a Projetos Educacionais do Sistema BNDES (RES DIR nº 3160/2017-BNDES)
- Regulamento de Patrocínio do BNDES (RES DIR nº 3020/2016-BNDES) (válido para a concessão de patrocínio a projetos desportivos)
- Resoluções revogadas pelas normas em vigor: RES DIR nº 2070/2011-BNDES (Regulamento de Patrocínio a Projetos Desportivos); RES DIR nº 2071/2011-BNDES (Política de Patrocínio Desportivo do BNDES); RES DIR nº 2639/2014-BNDES (Política de Patrocínio do BNDES); RES DIR nº 2614/2014-BNDES (Comitê de Patrocínio a Projetos Técnicos); RES DIR nº 2615/2014-BNDES (Comitê de Patrocínio a Projetos Culturais); RES DIR nº 3020/2016-BNDES (Regulamento de Patrocínio do BNDES – revogado para os segmentos técnico e cultural, válido para projetos desportivos); RES DIR nº 2613/2014-BNDES (Regulamento de Patrocínio a Projetos Técnicos e Culturais); RES DIR nº 2638/2014-BNDES (Regulamento de Patrocínio a Projetos Técnicos e Culturais); RES DIR nº 2154/2011-BNDES (Regulamento de Patrocínio a Projetos Técnicos e Culturais).

Portanto, a teor da resposta apresentada, o BNDES não possui um plano específico de *marketing* ou de ações de comunicação.

É interessante notar que foi apresentado um conjunto de políticas e regulamentos que, de fato, acabam constituindo um arcabouço normativo para a assinatura dos ajustes em questão. Contudo, tais normativos não apresentam as características próprias e específicas de um plano de *marketing*, com a especificação de linhas de comunicação a serem adotadas em face dos objetivos estratégicos da instituição (nexo entre ações de comunicação e objetivos estratégicos corporativos a serem perseguidos), os objetivos específicos a serem atendidos, com a especificação detalhada de metas de comunicação, indicadores a serem usados, prazos, recursos e técnicas a serem empregadas.

Demais disso, a própria Política de Patrocínios de 2011 estabelecia, em seu item 7 (peça 7, p. 119), que, além de avaliar o alinhamento dos projetos aos focos de atuação do Banco, os pedidos de patrocínio deveriam

ser analisados, entre outros fatores, a partir da "adequação aos objetivos de comunicação do BNDES estabelecidos para o ano".

Contudo, as respostas apresentadas ao Ofício de Requisição 1-259/2017 (peça 6) não evidenciam a existência de objetivos de comunicação detalhadamente estabelecidos em bases periódicas.

A esse respeito, destaque-se que o BNDES informou o que segue, sobre o alinhamento da estratégia de *marketing* com o planejamento estratégico da empresa (peça 7, p. 3):

(...) Em documento que apresenta os resultados alcançados com os esforços empreendidos entre os meses de agosto de 2016 e janeiro de 2017 para a formulação, desdobramento e pactuação da Estratégia Corporativa do BNDES para o período de 201 7 e 2018 (ESTRATÉGIA CORPORATIVA I PLANO INTEGRADO 2017/2018 - Anexo b03), o Relacionamento com partes interessadas - reconquista da imagem institucional do Banco perante seus diversos públicos de interesse - é elencado como um dos Desafios Internos da empresa. Nesse momento foi determinado como um dos Projetos Corporativos prioritários do BNDES o Planejamento Estratégico de Comunicação, que buscará "Posicionar o BNDES como instituição próxima, transparente e relevante indutora do desenvolvimento, mostrando que faz diferença na vida das pessoas e aprimorando o relacionamento com seus públicos." Estima-se que a construção do Plano seja concluída até o mês de novembro de 2017.

Como se observa, a informação prestada evidencia apenas um esforço de buscar tal alinhamento para o período de 2017 e 2018, uma vez que a construção do plano mencionado pelo BNDES ainda não está concluída.

Ao ser indagada se "o patrocínio está inserido como uma das ações previstas na estratégia de *marketing*", a entidade limitou a informar que "as ações de patrocínio no BNDES são geridas pelo Departamento de Patrocínio subordinado ao Gabinete da Presidência do BNDES", listando as atribuições do referido departamento (peça 7, p. 4).

O BNDES apresentou, também, o Plano Estratégico 2009-2014, vigente em parte do período analisado, em que constam, entre outras, as seguintes duas diretrizes de comunicação (peça 102, p. 59):

- Estimular a comunicação do BNDES com os diversos segmentos da sociedade com vistas a considerar as demandas sociais e reforçar a imagem e a credibilidade institucional;

- Fortalecer a interação com clientes, governo e veículos de comunicação, mediante a divulgação sistemática e periódica das ações e resultados do BNDES.

No Mapa Estratégico Corporativo que consta no Plano de Trabalho 2013/2015 (peça 102, p. 76) consta o objetivo de "processos internos" de "fortalecer a imagem e a presença do BNDES perante seus principais interlocutores e a sociedade em geral". Entretanto, no detalhamento dessa diretriz (peça 102, p. 82-83) não há nenhuma menção específica aos patrocínios. No plano de trabalho seguinte (2014/2016) também não foram identificados detalhamentos específicos sobre patrocínios (exemplo: peça 102, p. 100 e 110).

Assim, não foram apresentados pelo BNDES elementos que pudessem evidenciar a existência de um plano de *marketing* ou de ações de comunicação ao qual os patrocínios poderiam estar associados, nem que pudessem demonstrar que foi feito um planejamento institucional adequado para garantir que tais ações de comunicações estariam alinhadas às estratégias corporativas definidas em seus planos estratégicos e de trabalho.

Nos termos do artigo 4º do Decreto 6.555/2008, com a redação dada pelo Decreto 7.379/2010, o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom) é integrado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência de República, como órgão central, e pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal que tenham a atribuição de gerir ações de comunicação, a exemplo do BNDES.

Já o inciso VI do artigo 7º do mencionado Decreto 6.555/2008 estatui que cabe às unidades administrativas de que trata o artigo 4º, sem prejuízo da subordinação administrativa aos órgãos e entidades de que fazem parte, "observar a eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos destinados às ações de comunicação".

Na prática, como o BNDES não possui uma estratégia de *marketing* previamente estatuída em um plano de comunicação, há potencial prejuízo à racionalidade na aplicação dos recursos.

Comentários dos gestores:

Em decorrência dos fatos acima noticiados, o relatório preliminar da equipe de auditoria propôs a seguinte recomendação ao BNDES (peça 114, p. 32):

Recomendar ao BNDES a elaboração de um Plano de *Marketing*, alinhado com o plano estratégico corporativo, com a definição clara dos objetivos das ações de comunicação e as formas de mensuração dos

resultados, considerando-se as reais necessidades do banco, sob pena de ofensa ao inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos.

O relatório preliminar foi submetido aos comentários dos gestores, nos termos do item 146 das Normas de Auditoria do TCU (peça 115). Em resposta de 29/11/2017, o BNDES aduziu o que segue (peça 117, p. 2-3):

Com relação a esta primeira observação, o BNDES informa que em linha com a recomendação em questão, encontra-se em curso com *status* de um dos projetos corporativos prioritários do Banco e parte de sua Estratégia Corporativa para o período de 2017 e 2018, o **Planejamento Estratégico de Comunicação**, que buscará "Posicionar o BNDES como instituição próxima, transparente e relevante indutora do desenvolvimento, mostrando que faz diferença na vida das pessoas e aprimorando o relacionamento com seus públicos." Tal plano assegurará um alinhamento ainda maior entre as ações de comunicação e a estratégia corporativa da entidade.

Pondere-se, no entanto, que a inexistência de um documento único que reúna todas as políticas estratégicas de comunicação **não significa que não haja, de fato, um "plano de marketing"**. O BNDES sempre agiu pautado por políticas de patrocínio propostas por equipes técnicas e aprovadas pela Diretoria do BNDES, conforme determinado pelo estatuto da empresa.

O processo de concessão de patrocínio, que deve ser objeto de aprimoramento constante, sempre foi pautado por essas diretrizes, desde o enquadramento das propostas de patrocínio pelo Comitê de Enquadramento de Projetos Desportivos, passando pela análise técnica sobre o potencial de atingimento das metas estabelecidas nas políticas, até a decisão final pela Diretoria em cada ação de patrocínio.

Além de questões eminentemente procedimentais, os documentos existentes refletem objetivos de comunicação - objetivos cujo atingimento está diretamente ligado aos termos contratuais. Não fosse assim, não seriam estabelecidas obrigações como a exposição da logomarca da instituição em diferentes materiais de responsabilidade do proponente. Além disso, a própria sinergia com projetos esportivos de alta performance busca reforçar a associação do BNDES com a ideia de "desenvolvimento", que está fortemente presente na canoagem brasileira, modalidade que se desenvolveu com o apoio da instituição, inclusive com conquistas olímpicas inéditas.

Outra iniciativa no sentido do aprimoramento do processo de concessão de patrocínio foi tomada no corrente mês de novembro com a criação do Departamento de Marketing, aglutinando as atividades de publicidade, patrocínio, eventos e internet / redes sociais, numa intenção de fortalecer a atuação estratégica da Comunicação e incrementar a integração entre as diversas ferramentas de comunicação.

Por fim, no intuito de dar maior transparência em relação ao estágio atual do projeto Planejamento Estratégico de Comunicação informamos que no momento está em processo de conclusão a "Estratégia Corporativa" - conduzida pela DIR7 e com previsão de conclusão em fevereiro de 2018 - elemento que servirá de base para a elaboração desse Planejamento e, que, portanto, necessariamente deve preceder essa ação.

Diante do exposto, a redação da recomendação em questão, para melhor retratar a prática existente no BNDES, poderia ser ajustada para:

1 - "Recomendar ao BNDES que aprimore seu Plano de Marketing unificando suas diretrizes em um único documento, buscando com isso aumentar continuamente seu alinhamento com o plano estratégico corporativo e tornar ainda mais clara a definição dos objetivos das ações de comunicação e as formas de mensuração dos resultados, considerando-se as reais necessidades do banco, de forma a permanecer assegurando o cumprimento do inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, com observância à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos."

<u>Análise dos comentários dos gestores</u>:

De fato, como observado pelos gestores do BNDES, a inexistência de um documento único que reúna todas as políticas estratégicas de comunicação não implica a inexistência completa de um "plano de *marketing*". Mas tal documento configuraria boa prática para melhorar a transparência das ações de comunicação do banco estatal e para contribuir na observância à eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos.

Contudo, em que pese a redação originária da recomendação merecer ajuste de forma, diverge-se da proposta de redação sugerida pelos gestores do BNDES, com base nas razões adiante expostas.

Nos autos, restou evidenciado que, a despeito dos normativos esparsos do BNDES, não há uma definição clara dos objetivos das ações de comunicação e das formas de mensuração dos resultados dos patrocínios, além de não existir uma evidenciação clara e objetivo de seu alinhamento com as estratégias corporativas. Verificou-se ainda que as contratações de patrocínios esportivos pelo BNDES prescindiram do exame quanto às reais necessidades de comunicação do banco.

Portanto, diferentemente do alegado nos comentários dos gestores, conclui-se que, atualmente, o banco não cumpre o estatuído no inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, quanto à necessidade de "observar a eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos destinados às ações de comunicação".

Há uma deficiência de governança, que pode ser mitigada com a consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação do BNDES em um "plano de *marketing*", alinhado ao plano estratégico corporativo, razão por que a recomendação deve ser mantida, com os ajustes de forma necessários.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7379.htm - art1

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 12.2.1141.1/2012 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Contrato 14.2.0398.1/2014 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Confederação Brasileira de Hipismo - CBH

Contrato 14.2.0942.1/2014 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Contrato 15.2.0003.1/2015 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Federação Paranaense de Canoagem - Fepacan

Contrato 15.2.0310.1/2015 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Contrato 16.2.0210.1/2016 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Confederação Brasileira de Canoagem - CBCA

Contrato 16.2.0213.1/2016 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Critérios:

Decreto 6.555/2008, art. 7º, inciso VI;

Evidências:

Nota DIR7_DPATRO 06_2017 (peça 102, p. 1-2).

Causas da ocorrência do achado:

Deficiência na governança.

Efeitos/Consequências do achado:

Contratações que prescindem do exame quanto às reais necessidades de comunicação do BNDES.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao BNDES a consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação em um Plano de *Marketing*, alinhado com o plano estratégico corporativo, com a definição clara dos objetivos das ações de comunicação e as formas de mensuração dos resultados, considerando-se as reais necessidades do banco, sob pena de ofensa ao inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos.

III.2. Os valores dos contratos de patrocínio não foram pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do patrocinador, contrariamente ao disposto no art. 25, § 1°, da IN Secom-PR 9/2014.

Tipificação:

Falhas/impropriedades

Situação encontrada:

Constatou-se que todos os patrocínios do BNDES à canoagem e ao hipismo na amostra analisada foram realizados com **dupla função**. A função **primária** era viabilizar o cumprimento das metas definidas pelo governo federal no Plano Brasil Medalhas (PBM) da Rio 2016; e a função **secundária** (acessória) era promover ação de comunicação do banco estatal.

Com efeito, os valores dos patrocínios eram simplesmente ratificados pelo BNDES, tendo em vista a prévia aprovação do projeto pelo Ministério do Esporte. Nos processos auditados, **não se verificou nenhuma avaliação pormenorizada do BNDES quanto às reais necessidades de comunicação do banco**, mas sim um comprometimento primário com o PBM (ação governamental).

Nesse contexto, **os valores contratados foram pautados, primariamente, pelas necessidades do PBM** e não pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do patrocinador, contrariamente ao disposto no art. 25, § 1°, da IN Secom-PR 9/2014, *verbis*:

§ 1º **A fixação do valor do patrocínio deverá ser pautada pela expectativa de atingimento dos objetivos** previstos no inciso II do art. 2º desta Instrução Normativa, **sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada**.

A seu turno, o referido inciso II do art. 2º da IN Secom-PR 9/2014 preconiza:

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa consideram-se:

(...)

II - **objetivos** do patrocínio: **gerar identificação e reconhecimento do patrocinador** por meio da iniciativa patrocinada; **ampliar relacionamento** com públicos de interesse; **divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca** do patrocinador; (Grifou-se).

Observa-se que alguns patrocínios foram celebrados antes e outros após a vigência da Instrução Normativa Secom-PR 9/2014. Contudo, isso não modifica o fato de que nenhum dos repasses foi pautado pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do BNDES, mas sim para atingir as metas do governo federal no Plano Brasil Medalhas (PBM).

Com efeito, os objetivos primários dos patrocínios esportivos fiscalizados no BNDES não foram, na essência, quaisquer daqueles previstos no inciso II do art. 2º da IN Secom-PR 9/2014 (acima transcrito), tampouco quaisquer dos objetivos previstos no inciso I do art. 2º da anterior IN Secom-PR 1, de 8/5/2009. Veja-se:

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa, consideram-se:

I - patrocínio: apoio financeiro concedido a projetos de iniciativa de terceiros, com o **objetivo** de **divulgar atuação, fortalecer conceito, agregar valor à marca, incrementar vendas, gerar reconhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse**; (Grifou-se).

É óbvio que a execução dos patrocínios trouxe ganho à imagem do Banco, mas esse não era o objetivo principal das ações.

O objetivo de todos esses apoios financeiros ao esporte, instrumentalizados por meio de "contratos de patrocínios incentivados", foi, **primariamente**, tentar melhorar a colocação do Brasil no quadro de medalhas dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos da Rio 2016 (ação governamental).

Notícia oficial, publicada em 13/9/2012, no sítio http://www.brasil.gov.br/esporte/2012/09/veja-lancamento-do-brasil-medalhas-2016, evidencia que a intenção do governo federal era investir cerca de R$ 1 bilhão no Plano Brasil Medalhas (PBM) com o apoio das estatais. Veja-se:

O Plano Brasil Medalhas 2016 investirá R$ 1 bilhão a mais em ações para que o país fique entre os melhores colocados nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro.

O plano Brasil Medalhas 2016, que foi lançado nesta quinta-feira (13) pela presidenta Dilma Rousseff e pelo ministro do Esporte, Aldo Rebelo, tem como objetivo colocar o Brasil entre os 10 primeiros países nos Jogos Olímpicos e entre os cinco primeiros nos Jogos Paralímpicos do Rio de Janeiro, em 2016.

Serão investidos R$ 1 bilhão a mais no próximo ciclo olímpico, entre 2013 e 2016. Dos recursos, dois terços virão do Orçamento Geral da União (OGU) e um terço de investimentos de empresas estatais. Esses recursos são novos, ou seja, adicionais em relação ao orçamento já aplicado pelo Ministério do Esporte.

(...)

Apoio ao atleta

O Brasil Medalhas 2016 regulamenta instrumentos previstos na Lei 12.395, sancionada em março de 2011, que lançou as bases para elevar o nível do esporte de alto rendimento. A vertente "apoio ao atleta" institui o Programa Pódio, que inclui nova categoria no Bolsa-Atleta – a Bolsa-Pódio – e cria a Bolsa-Técnico, que pagarão, respectivamente, até R$ 15 mil e até R$ 10 mil mensais.

Os beneficiados do Pódio serão atletas de modalidades individuais que, entre outros critérios, estejam situados entre os 20 melhores do ranking mundial e com reais chances de medalhas, além de seus treinadores e equipe multidisciplinar (preparador físico, nutricionista, atleta-guia).

O Brasil Medalhas também contempla recursos para aquisição de equipamento esportivo (até R$ 20 mil por atleta) e apoio a treinamento e competições de atletas no Brasil e no exterior, por meio do pagamento de custos com diárias e passagens.

As demais categorias do Bolsa-Atleta (Estudantil, de Base, Nacional, Internacional e Olímpica/Paraolímpica) serão mantidas com os critérios atuais e dentro do orçamento regular do Ministério do Esporte.

Centros de treinamento

Outra vertente do plano Brasil Medalhas 2016 é a destinação de recursos para construção, reforma e operação de 22 centros de treinamento, selecionados em conjunto com os comitês Olímpico e Paralímpico, as confederações nacionais, clubes, estados e municípios. Desses, 21 são centros de modalidades olímpicas e um paralímpico, seguindo a recomendação do Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), que vai unificar todas as modalidades em um só local de treinamento. O apoio também prevê a aquisição de equipamentos esportivos.

Apoio de estatais

Ao todo, oito empresas estatais apoiarão modalidades esportivas em formato diferente do patrocínio que a maioria delas já dá a vários esportes. O novo apoio será focado na preparação de atletas e seleções para os Jogos Rio 2016. São elas:

Banco do Brasil: vela, vôlei de praia, vôlei e pentatlo moderno;
Banco do Brasil e Correios: handebol;
Banco do Nordeste (BNB): triatlo;
BNDES: canoagem e hipismo;
Caixa: atletismo, ciclismo BMX, futebol feminino, ginástica, lutas, modalidades paraolímpicas e tiro esportivo;
Correios: natação, águas abertas (maratona aquática) e tênis;
Eletrobras: basquetebol;
Infraero e Petrobras: judô;
Petrobras: boxe e taekwondo. (...)

(Grifou-se)

O **objetivo primário** dos patrocínios do BNDES foi, portanto, o atendimento a uma ação do governo federal. Com efeito, **o BNDES apoiou a canoagem e o hipismo para atender a um pleito do governo federal** e não porque, valendo-se de critérios objetivos, considerou necessária a ação de comunicação. Houve, dessa forma, **interferência política** nas decisões do banco estatal. O discurso da então Presidenta da República, em 13/9/2012, e a subsequente Portaria ME 83, de 24/4/2013, que instituiu, oficialmente, o Plano Brasil Medalhas (PBM), são cristalinos nesse sentido (peças 109 e 110):

Art. 1º Fica instituído o Plano Brasil Medalhas 2016 destinado às seleções aos atletas olímpicos e paraolímpicos com possibilidades de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016.

§ 1º O Plano Brasil Medalhas 2016 é uma iniciativa do Governo Federal com a união de esforços do Ministério do Esporte, Banco do Brasil S/A, Banco do Nordeste do Brasil S/A, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, Caixa Econômica Federal-CAIXA, Centrais Elétricas Brasileiras S/A - ELETROBRAS, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-CORREIOS, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO e Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS, conforme Termo de Compromisso anexo e que passa a fazer parte integrante desta Portaria.

§ 2º O Plano Brasil Medalhas 2016 viabilizará às seleções e aos atletas beneficiados **apoio complementar** durante sua preparação, visando ao seu máximo desempenho esportivo para habilitá-los à disputa de medalhas pela representação oficial do Brasil nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016.

Art. 2º **O Plano Brasil Medalhas 2016 tem como objetivo alcançar o melhor resultado conjunto das delegações brasileiras em Jogos Olímpicos e em Jogos Paraolímpicos**, tendo como metas:

I. Brasil entre os dez primeiros países nos Jogos Olímpicos Rio 2016; e

II. Brasil entre os cinco primeiros países nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016. (Grifou-se).

Portanto, os patrocínios do BNDES à canoagem e ao hipismo, no período de 2012 a 2016, nunca estiveram motivados nas reais necessidades de comunicação do banco de fomento, mas sim no objetivo (do governo federal) de o Brasil conseguir bons resultados nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos da Rio 2016. Isso ocorreu com todas as empresas estatais que assinaram o Termo de Compromisso, em anexo à Portaria ME 83, de 24/4/2013, que instituiu, oficialmente, o Plano Brasil Medalhas (PBM).

A título ilustrativo, destaca-se o seguinte excerto da Informação Padronizada (IP) 88/2014, de 28/5/2014 (peça 32, p. 2-3), elaborada previamente ao Contrato 14.2.0398.1, que evidencia que o patrocínio foi firmado levando-se em consideração as metas do PBM:

(...) 2. PLANO BRASIL MEDALHAS 2016

Em cerimônia realizada no Palácio do Planalto, em 13.09.2012, foi lançado pela Presidenta da República e pelo Ministro do Esporte o Plano Brasil Medalhas 2016, que definiu ações para a implementação de instrumentos previstos na Lei o 12.395/2011, que estabeleceu as bases para elevar o nível do esporte de alto rendimento.

O Plano tem como objetivo fazer com que o Brasil saia do 22º lugar alcançado nos Jogos Olímpicos de Londres e salte para a 10ª colocação nos XXXI Jogos Olímpicos, bem como saia do 7º lugar alcançado nos Jogos Paralímpicos de Londres e chegue à 5ª posição nos XV Jogos Paralímpicos, a serem realizados no Rio de Janeiro, em 2016.

Serão priorizadas modalidades com chances de obter medalhas, sendo 21 modalidades olímpicas e 15 modalidades paralímpicas. O Plano Brasil Medalhas 2016 contemplará:

- Apoio a atletas de alto rendimento em modalidades individuais, que possuam reais chances de obter medalhas, abarcando seus respectivos treinadores e equipes multidisciplinares (Programa Pódio);
- Aquisição de equipamentos esportivos;
- Apoio a treinamento e competições de atletas no Brasil e no exterior;
- Construção, reforma e operação de centros de treinamento.

3. APOIO DE EMPRESAS ESTATAIS E CELEBRAÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO

Para viabilizar o Plano Brasil Medalhas 2016, um terço dos recursos serão investidos por empresas estatais. Nesse contexto, **o BNDES e mais outras sete empresas estatais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal, Eletrobrás, Correios, Infraero e Petrobras) foram convidadas a contribuir com o esforço do Governo Federal para atingir as metas propostas pelo Ministério do Esporte no Plano Brasil Medalhas 2016, que visa investimentos e uma série de medidas para o desenvolvimento de modalidades olímpicas e paralímpicas**. (...)

Vale dizer que a IP 164/2012, elaborada previamente ao Contrato 12.2.1141.1, também faz menção direta ao alinhamento do referido patrocínio ao PBM (peça 12, p. 2), assim como a IP 159/2014 (Contrato 14.2.0942.1 – peça 44, p. 2); a IP 198/2014 (Contrato 15.2.0003.1 – peça 56, p. 2); a IP 72/2015 (Contrato 15.2.0310.1 – peça 68, p. 2); a IP 53/2016 (Contrato 16.2.0210.1 – peça 88, p. 2); a IP 42/2016 (Contrato 16.2.0213.1 – peça 96, p. 2). O mesmo ocorre nos seguintes documentos:

- Ata da 9ª Reunião do Comitê de Enquadramento de Patrocínio Esportivo (2014):

"(...) Aprovar os projetos descritos no item a ("Competições Internacionais, de Canoagem Slalom"), no item b ("Campeonato Brasileiro de Canoagem Velocidade"), no item c ("Campeonato Brasileiro de Canoagem Slalom 2014"); no item d ("Centro de Treinamento de Canoagem Velocidade - ano n"), no item e ("Equipe Permanente de Canoagem Slalom - Ano 111"), e .no item f ("Projeto Rio Maratona") por estarem de acordo com as diretrizes para concessão do apoio, com os objetivos gerais e com os objetivos específicos, na forma prevista pela Política de Patrocínio Desportivo do BNDES (Res. n 2070/2011), e no **Plano Brasil Medalhas, do Governo Federal**. Estes projetos deverão apresentar, na fase de análise, os demais requisitos para a aprovação do apoio pela Diretoria do BNDES, aí incluída a inscrição na Lei de Incentivo ao Esporte (11.438/2006); (...)".

- Ata da 10ª Reunião do Comitê de Enquadramento de Patrocínio Esportivo (2015):

"(...) Aprovar os projetos descritos no item a ("Eventos de Canoagem Slalom"), no item b ("Campeonato Brasileiro de Canoagem Velocidade 2015"), no item c ("Projeto Brasil Medalhas de Canoagem"), no item d ("Centro de Treinamento de Paracanoagem - ano 11"), no item e ("Circuito Brasileiro de Canoagem Va'a e Oceânica") e no item f ("Competições Internacionais de Canoagem Velocidade") por estarem de acordo com as diretrizes para concessão do apoio, com os objetivos gerais e com os objetivos específicos, na forma prevista pela Política de Patrocínio Desportivo do BNDES (Res, n 2070/2011), e **no Plano Brasil Medalhas, do Governo Federal**. Estes projetos deverão apresentar, na fase de análise, os demais requisitos para a aprovação do apoio pela Diretoria do BNDES, aí incluída a inscrição na Lei de Incentivo ao Esporte (11.438/2006) (...).

No que se refere especificamente à análise dos valores dos projetos, os documentos apresentados pelo BNDES não evidenciam que tenham sido realizados exames específicos que demonstrassem que os valores dos contratos de patrocínio foram pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do patrocinador.

Por exemplo, no caso do Contrato 16.2.0213.1, a IP 042/2016, elaborado previamente à celebração do ajuste, apenas atestou que (peça 96, p. 11):

(...) Por se tratar de projeto enquadrado na Lei de Incentivo ao Esporte, o orçamento foi objeto de análise técnica pelo Ministério do Esporte, que avaliou os itens de uso previstos na tabela apresentada no item 2.8 desta

IP, concluindo que os preços orçados são compatíveis com os praticados no mercado ou enquadrados nos parâmetros estabelecidos pelo Ministério do Esporte, conforme dispõe o inciso IV, do artigo 9º, do Decreto nº 6.180/2007. (...)

Assim, embora haja a enumeração das contrapartidas a serem prestadas pelo patrocinado, não há um exame específico e detalhado destinado a demonstrar que os valores das avenças seriam pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação.

Na realidade, tendo em vista que o Ministério do Esporte já efetuava uma análise prévia, o BNDES se limitava a acatar os valores propostos, sem um cotejamento em relação aos resultados pretendidos. Nesse contexto, é de se destacar que a própria ausência de um plano de *marketing* prejudicava a aferição de quais seriam os objetivos específicos pretendidos com cada ação de comunicação. Situações semelhantes são constatadas nas IPs já mencionadas acima.

É claro que, por haver sido firmados contratos de patrocínio, houve ações de comunicação com ganho de imagem ao BNDES. Porém, **os valores dos patrocínios foram definidos apenas com base no orçamento do projeto aprovado pelo Ministério do Esporte, sem considerar as reais necessidades do banco quanto às ações de comunicação**, o que contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014.

Comentários dos gestores:

Em decorrência dos fatos acima noticiados, o relatório preliminar da equipe de auditoria propôs (peça 114, p. 33):

c) Dar ciência ao BNDES, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

c.2) a fixação do valor do patrocínio apenas com base no orçamento do projeto aprovado pelo Ministério do Esporte, sem considerar as reais necessidades do banco quanto às ações de comunicação, contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014;

O relatório preliminar foi submetido aos comentários dos gestores, nos termos do item 146 das Normas de Auditoria do TCU (peça 115). Em resposta de 29/11/2017, o BNDES aduziu o que segue (peça 117, p. 4-5):

Conforme já explicitado em relação ao Item "c.1" da proposta de encaminhamento da equipe técnica do TCU, **o método de precificação empregado à época dos contratos já considerava as reais necessidades do BNDES em relação às ações de comunicação**. Reitera-se que o êxito das operações de patrocínio esportivo está diretamente ligado à performance obtida e, nesse sentido, procurou-se garantir as condições necessárias para que a modalidade se desenvolvesse ao ponto de os atletas brasileiros terem destaque ao ponto de gerar interesse por parte do público, o que efetivamente ocorreu.

Em vez de ter como objetivo um mero auxílio ao Plano Brasil Medalhas, a atuação do BNDES no campo esportivo pretendeu atender a interesses da instituição e a sinergia com as estratégias então vigentes. Na realidade, o racional de buscar apoiar uma modalidade esportiva sem qualquer tradição ou histórico de medalhas, foi motivado pela oportunidade de investimento no seu desenvolvimento como forma de associar mais fortemente a marca do BNDES ao sucesso de seus atletas e, consequentemente, fortalecer o posicionamento da empresa. Tal estratégia evidencia justamente a finalidade primordial de executar o planejamento de comunicação do BNDES.

O pressuposto para essa estratégia ser exitosa, considerando a inexistência de histórico de medalhas e/ou infraestrutura de treinamento, era desenvolver a modalidade esportiva como um todo: apoio na construção e manutenção de centros de treinamento, bolsa-atleta, técnicos estrangeiros (passagem de know-how), para potencializar o resultado de retorno de imagem nos eventos de competição nacionais e internacionais.

Em se tratando de ação de patrocínio desportivo, o bom êxito da modalidade em competições é essencial para gerar valor para marca do patrocinador. Para tanto, ações estruturantes, como a manutenção de Centros de Treinamento e a manutenção de equipes são fundamentais para o desenvolvimento dos atletas. De forma simultânea, são igualmente relevantes iniciativas mais pontuais, como apoio a competições preparatórias para grandes eventos esportivos, nas quais são obtidos os índices exigidos para participação de atletas em eventos de maior monta, onde, de fato, a marca do patrocinador terá maior projeção. Assim, esses dois eixos devem ser trabalhados em paralelo.

Com intuito de aprimorar o processo de patrocínio desportivo, pretende-se que a metodologia a ser adotada futuramente, com a aprovação de um novo regulamento, não apenas busque a projeção de imagem da marca BNDES mas que seja capaz de mensurar de forma mais precisa a proporcionalidade entre o valor do apoio financeiro e o retorno de imagem do Banco. Os novos projetos a serem contratados,

que serão formalizados na forma de contrato administrativo, já seguirão o novo regramento.

Diante do exposto, para melhor retratar a prática existente no BNDES, o item "c.2" da proposta de encaminhamento da equipe do TCU deve ser considerado insubsistente e/ou ter sua redação ajustada para:

c) "Dar ciência ao BNDES, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, sobre as seguintes inadequações parciais, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

(...)

c.2) a fixação do valor do patrocínio deve guardar proporcionalidade com o retorno de imagem trazido pela ação de patrocínio, a ser mensurado por metodologia que considere as necessidades de comunicação identificadas no Plano de *Marketing* da instituição, de forma a observar o disposto no artigo 25, § 1º, da IN-Secom/PR 9/2014." (Grifou-se).

Análise dos comentários dos gestores:

Inicialmente, os gestores alegam que *"o método de precificação empregado à época dos contratos já considerava as reais necessidades do BNDES em relação às ações de comunicação"*. Porém, a equipe de auditoria verificou que não havia, nos processos selecionados, comprovação de que os apoios tivessem considerado as reais necessidades de comunicação do banco, com inobservância do disposto no artigo 25, § 1º, da IN-Secom/PR 9/2014.

Na prática, o BNDES apoiou a integralidade dos valores dos projetos, previamente aprovados pelo Ministério do Esporte, ou seja, o apoio foi integral às necessidades dos patrocinados (e do governo federal - PBM). Contudo, não restou evidenciado que os apoios tenham sido pautados nas reais necessidades de comunicação do banco de fomento.

Quanto aos objetivos dos patrocínios, os gestores defendem que não foram *"um mero auxílio ao Plano Brasil Medalhas"* e que *"a atuação do BNDES no campo esportivo pretendeu atender a interesses da instituição e a sinergia com as estratégias então vigentes"*.

Como dito acima, a equipe verificou que, de fato, todos os patrocínios do BNDES à canoagem e ao hipismo na amostra analisada foram realizados com **dupla função**. Nada obstante, a função **primária** era viabilizar o cumprimento das metas definidas pelo governo federal no Plano Brasil Medalhas (PBM) da Rio 2016; e a função **secundária** (acessória) era promover uma ação de comunicação do banco estatal. Por isso, não há provas de que os patrocínios tenham sido pautados nas reais necessidades de comunicação do BNDES.

Os gestores do BNDES concordam que a metodologia de aferição dos resultados dos patrocínios deve ser aprimorada, a fim de que *"seja capaz de mensurar de forma mais precisa a proporcionalidade entre o valor do apoio financeiro e o retorno de imagem do Banco"*.

Sendo assim, a fixação do valor do patrocínio deve ser proporcional a quaisquer objetivos desejados pelo patrocinador (não só ao retorno de imagem, como sugerido na redação supra), os quais devem ser mensurados por metodologias que considerem as necessidades de comunicação identificadas no Plano de *Marketing* da instituição, de forma a observar o disposto no artigo 25, § 1º, da IN-Secom/PR 9/2014, o que atualmente não ocorre. Nesse contexto, a proposta de recomendação do Achado nº 1 já abarca a sugestão dos gestores.

Em conclusão, mantém-se a proposta originária de ciência, especialmente porque a equipe constatou que a fixação dos valores dos patrocínios foi determinada apenas com base no orçamento do projeto aprovado pelo Ministério do Esporte, sem considerar as reais necessidades do banco quanto às ações de comunicação, o que contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 12.2.1141.1/2012 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Contrato 14.2.0398.1/2014 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Confederação Brasileira de Hipismo - CBH

Contrato 14.2.0942.1/2014 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Contrato 15.2.0003.1/2015 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Federação Paranaense de Canoagem - Fepacan

Contrato 15.2.0310.1/2015 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Contrato 16.2.0210.1/2016 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Confederação Brasileira de Canoagem - CBCA

Contrato 16.2.0213.1/2016 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Critérios:

Portaria ME 83/2013; e

IN Secom-PR 9/2014, artigos 2º, II, e 25, § 1º;

Evidências:

Todos os sete contratos fiscalizados (acima relacionados), bem como as informações padronizadas (IP) e as atas do Comitê de Enquadramento que subsidiaram as contratações.

Causas da ocorrência do achado:

Ausência de um Plano de Comunicação (*marketing*) sistematizado;

Interferência política nas ações de comunicação do BNDES;

Definição do valor do contrato de patrocínio com base no orçamento previamente aprovado pelo Ministério do Esporte, sem considerar as reais necessidades do BNDES quanto às ações de comunicação.

Efeitos/Consequências do achado:

Contratações que não levaram em conta as necessidades de comunicação da entidade;

O retorno obtido com a ação de comunicação poderá não ser condizente com o recurso despendido.

Proposta de encaminhamento:

Dar ciência ao BNDES, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, que a fixação do valor do patrocínio apenas com base no orçamento do projeto aprovado pelo Ministério do Esporte, sem considerar as reais necessidades do banco quanto às ações de comunicação, contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014.

III.3. Inadequada avaliação do resultado (objetivos de comunicação) dos patrocínios, conforme determinam os artigos 33 e 34 da IN Secom 9/2014.

Tipificação:

Falhas/impropriedades

Situação encontrada:

Conforme consignado alhures, a competência do Ministério do Esporte para o exame das prestações de contas dos patrocínios incentivados não se confunde com a obrigação de o patrocinador promover a adequada avaliação dos resultados dos patrocínios, tendo em vista os seus objetivos de comunicação. A avaliação dos resultados é muito mais ampla do que a verificação da execução física e financeira do projeto.

Ocorre que, nos processos selecionados, não consta a avaliação do alcance dos objetivos de comunicação do patrocinador (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014), mas apenas relatório acerca do cumprimento do objeto e das contrapartidas previstas no contrato, subscrito por técnico do BNDES, com base em informações fornecidas pelo patrocinado.

A fim de buscar maiores subsídios à análise da questão, foi realizada reunião no BNDES, em 22/8/2017, na qual foi informado pelos técnicos da entidade que a avaliação do alcance dos objetivos de comunicação dos patrocínios é feita separadamente, de forma global, por modalidade esportiva. O banco estatal informou ainda (peça 10, p. 6) que a avaliação dos resultados é realizada por meio de: a) Prestação de contas; b) Acompanhamento presencial; c) Relatório de fotografias e reportagens (*clipping*); e d) Relatório de Retorno de Imagem (ROI), conforme exemplos às peças 106 e 107.

Esse último mecanismo (ROI) para a avaliação do alcance dos objetivos de comunicação (retorno de imagem), segundo os representantes do BNDES, seria realizado de forma global. De acordo com a entidade, em resposta aos itens "e" e "f" do Ofício de Requisição 3-259/2017 (peça 102, p. 3-4):

Nos Relatórios de Acompanhamento - necessários para cada liberação - bem como no Relatório Final de Prestação de Contas há uma avaliação quanto ao cumprimento dos objetivos de comunicação e desenvolvimento dos projetos. Também ali constam as verificações quanto ao uso das contrapartidas contratualmente estabelecidas assim como o cumprimento das rubricas constantes no projeto. Os Relatórios são produzidos a partir de acompanhamentos presenciais dos projetos pelos técnicos responsáveis pelo patrocínio esportivo no BNDES.

Cabe pontuar que o BNDES patrocina, basicamente, dois tipos de projetos esportivos: projetos voltados ao desenvolvimento da modalidade esportiva (centros de treinamento e suporte a equipes) e projetos voltados à

visibilidade da marca e fortalecimento da imagem do Banco (competições e eventos). Apesar de o objetivo final do patrocínio ao esporte ser o de fortalecimento da imagem do BNDES junto ao público alvo, os diferentes tipos de projetos apoiados, conforme descritos acima, implicam na diferenciação da aferição dos resultados de cada um.

Desta forma, a aferição de retomo de imagem é pertinente aos projetos voltados à visibilidade de marca e fortalecimento de imagem. Nos projetos de desenvolvimento, que são considerados base para os demais, a aferição é concentrada no potencial de retorno que a evolução da modalidade esportiva em pauta possui, baseada no seu desenvolvimento técnico e dos atletas.

As informações exigidas ao patrocinado em todas as prestações de contas, resumidamente, são as seguintes: aprovação do projeto pelo Ministério do Esporte, no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, descrição do projeto (ou plano de trabalho), relatório de cumprimento do objeto, relatórios de execução físico-financeira, relatório do Plano Básico de Divulgação da identidade visual (PBDIV) e fotos e reportagens. Adicionalmente, conforme previsto nos contratos celebrados, os proponentes devem remeter ao BNDES as publicações e estudos realizados no âmbito do Projeto Desportivo, bem como suas avaliações de impacto, em atendimento aos artigos 33 a 35 da IN Secom 9/2014.

Diante do exposto, com relação ao retorno de imagem global da Canoagem, seguem em anexo os relatórios de mídia das empresas contratadas pelas patrocinadas. Além disso, seguem em anexo os relatórios de retorno de imagem relacionados ao contrato Circuito de Canoagem 2016.

Os Relatórios de Acompanhamento assim como os contratos e prestações de contas dos projetos selecionados no período 2012 a 2016 foram anexados na nota técnica GP/DPATRO nº 5/2017 em atendimento ao Ofício de Requisição 2-259/2017. (Grifou-se).

Como visto alhures, o Relatório Final de Prestação de Contas é submetido ao exame do Ministério do Esporte (ME), responsável por emitir um parecer conclusivo. Contudo, em cinco dos sete contratos auditados, a equipe verificou a ausência dos laudos de avaliação final sobre a aplicação dos recursos, o que motivou a requisição dos documentos ao Ministério do Esporte (peça 113). Houve, portanto, falha na avaliação do resultado (objetivos de comunicação) dos patrocínios (artigos 33 e 34 da IN Secom 9/2014).

Note-se que a ausência de divulgação tempestiva, pelo ME, quanto ao resultado das prestações de contas finais dos contratos de patrocínio incentivados pode acarretar dano à imagem dos patrocinadores, na hipótese, por exemplo, de desvio de recursos.

Em consulta ao sítio http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/acesso-a-informacao/informacoes-classificadas-2/prestacao-de-contas (acesso em 17/10/2017, às 15:00h), verificou-se que a última atualização, acerca das informações das prestações de contas avaliadas pelo ME, ocorreu em 14/7/2015. Ou seja, o ME não disponibiliza tempestivamente os resultados dos exames das prestações de contas em seu sítio, nem os informa aos patrocinadores, o que, na prática, acarreta **risco de dano à imagem** destes.

Ainda quanto ao retorno de imagem, o BNDES encaminhou, por exemplo, o relatório de mídia, cobrindo o período de outubro/2013 a agosto/2015, elaborado por equipe de comunicação da canoagem brasileira, representada pela CBCA, Abracan e Fepacan (peça 105). Esse relatório, elaborado por equipe ligada aos patrocinados (o que, *de per se*, pode indicar possível conflito de interesses), não especifica a metodologia utilizada, tampouco demonstra a sua validade. Demais disso, os relatórios de mídia enviados pelo BNDES não contemplam todos os patrocínios realizados, nem todas as modalidades esportivas apoiadas.

Registre-se, adicionalmente, que, embora tenham sido apresentados relatórios de retorno de imagem, não há qualquer cotejamento e/ou análise que permita aferir a compatibilidade e/ou razoabilidade do valor global investido na categoria esportiva em relação aos eventuais retornos de mídia obtidos.

Note-se que a avaliação **global** dos resultados dos patrocínios pelas empresas estatais, em tese, é possível, segundo jurisprudência desta Corte de Contas, que, ao examinar pedido de reexame da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), por meio do Acórdão 2.224/2005, conferiu nova redação ao subitem 1.5 do Acórdão 1.962/2004, ambos da 2ª Câmara, nos termos seguintes: *"1.5. que verifique o retorno obtido pela Companhia por meio da avaliação global de sua política de patrocínio mediante pesquisas quantitativas que ponderem o retorno e a aceitação do público em relação aos patrocínios concedidos"*.

Porém, no caso do BNDES, a equipe verificou a inexistência de avaliação (ainda que global) do alcance dos objetivos de comunicação para todas as modalidades esportivas apoiadas, mas tão-somente para a canoagem, e, mesmo nesse último caso, sem os elementos mínimos de robustez que pudessem demonstrar a necessária consistência para a verificação da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos (inciso XI do art. 2º do Decreto 6.555/2008).

Além disso, o banco informou que a avaliação global dos resultados é feita por empresa contratada pelo patrocinado, embora os artigos 33 e 34 da IN-Secom/PR 9/2014 estatuírem que compete ao **patrocinador** a verificação dos objetivos de comunicação do patrocínio, *in litteris*:

Seção VI Da **avaliação de resultados** do patrocínio

Art. 33. Cabe ao **patrocinador** verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio.

Parágrafo único. A avaliação de resultados poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição.

Art. 34. Para a **avaliação de resultados** alcançados com os patrocínios, **os patrocinadores deverão adotar critérios objetivos** em consonância com:

I - os objetivos de comunicação;

II - a natureza e a diversidade das ações previstas;

III - o público-alvo;

IV - as diretrizes e estratégias do patrocinador;

V - o volume de recursos despendidos. (Grifou-se).

Verificou-se, também, que **as metodologias** utilizadas para a avaliação do alcance dos objetivos de comunicação **não são previamente validadas**, seja pelo patrocinador, seja pela Secom/PR.

Por exemplo, no patrocínio ao Campeonato Pan-Americano e Sul-Americano de Canoagem Slalom 2016 (inserido no âmbito do contrato 16.2.0213.1 com a Abracan), foi calculado um retorno sobre o investimento no valor de R$ 2 milhões, sendo que apenas três inserções em um canal de televisão teriam gerado um suposto retorno de R$ 1,9 milhão ao patrocinador (peça 107, p. 1-3 e 21).

Ocorre que as metodologias aplicadas para aferir os resultados dos patrocínios das empresas estatais deveriam ser previamente validadas, **preferencialmente** pela Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom/PR), na qualidade de **órgão central** do Sistema de Comunicação Social (Sicom), sob pena de os patrocinadores, a exemplo do BNDES e da Petrobras, utilizarem metodologias que não refletem os reais resultados, positivos ou negativos, das suas ações de comunicação.

É certo que não há uma metodologia única válida para aferir determinado resultado de uma ação de comunicação, sendo necessário, a partir dos objetivos do patrocínio, das características do patrocinador, do público alvo e do projeto patrocinado, ser definida uma metodologia que melhor se enquadre para os fins de avaliação. Nesse sentido, por exemplo, Almeida e Reis ("Análise da Relação do Patrocínio Esportivo entre Clube e Empresa no Futebol Brasileiro", disponível em http://www.convibra.org/upload/paper/adm/adm_909.pdf, acesso em 6/10/2017), explicam que:

(...) Poucos estudos e pesquisas vêm sendo destinados a área de pesquisa do patrocínio esportivo e seu retorno. Nas últimas décadas, alguns trabalhos têm sido elaborados, porém nada ainda que se possa considerar como medida satisfatória para avaliar o retorno dos investimentos. Sahnoun (1986) discorre sobre a extrema dificuldade em medir a eficácia do patrocínio, e obter uma aproximação consistente de seu impacto por razões que, em boa parte, relaciona-se com questões qualitativas, como a melhoria da imagem da empresa ou sua reputação perante o público consumidor. Pozzi (1996) relata alguns estudos de mensuração do patrocínio, entre outros, informando que, assim como a propaganda, ele baseia-se em resultados mais subjetivos, como o aumento de consciência e o reconhecimento da marca. Outra forma de medida seria por meio do custo por mil (CPM – relativo à audiência), relatório que é fornecido por empresas especializadas ou pelos meios de comunicação. Crimmins e Horn (1996), salientam que a forma mais comum de medir o impacto do patrocínio sobre os consumidores é a visibilidade. Infelizmente, medidas de visibilidade são fracos indicadores de impactos persuasivos. Por fim, Melo Neto (2000) orienta que **cada patrocínio tem uma forma peculiar de ser avaliado e de ter calculado o seu retorno de investimento**. Deve-se relacionar o número de exposições da marca ou citações em valores numéricos (custos de inserção), na mídia eletrônica, impressa e visual, comparando-os, com o investimento feito em patrociná-los.

(...) Os métodos hoje utilizados se baseiam na aparição da marca nos meios de comunicação - mídia espontânea. Para isso, calcula-se o tempo de exposição da marca na TV e o espaço por ela ocupado no jornal. Com o cálculo de preços dos veículos midiáticos é feito a previsão de quanto aquele espaço ou exposição custaria ao patrocinador se ele, ao invés do patrocínio, tivesse optado pela compra do espaço.

É interessante notar, porém, que esse método faz apenas uma comparação de valores, entre um investimento e outro, desprezando as características peculiares de cada um. No caso do esporte, o maior diferencial está nos valores agregados à imagem da marca e sua percepção junto ao consumidor. (...)

(...) Muitas metodologias utilizam a clipagem como ponto chave, porém, com o intuito de medir como cada notícia e reportagem incidem sobre o espectador/leitor. Essas metodologias acabam por criar mecanismos de eficiência questionável, em função, basicamente, do veículo de comunicação utilizado e do horário de exposição na mídia. Outras, nem isso fazem, dando valor igual a todas as reportagens e partindo da premissa que todo o público atingido pela marca recebeu a mensagem da mesma maneira.

Essa avaliação, com base em um valor numérico fixo, é muito simplista, pois equipara todos os veículos, não levando em consideração números de audiência ou qualificação da mesma, além de partir do pressuposto de que todas as pessoas recebem e respondem às mensagens de maneira uniforme.

Existem também empresas que, sentindo a necessidade de se aprofundar na avaliação da mídia espontânea, desenvolvem metodologias na busca de diminuir possíveis erros ou imperfeições das avaliações mais simplistas. Para isso, elas dão notas ou pesos a diferentes itens que supostamente interferem na imagem do patrocinador quando seu nome aparece ou é citado em matérias jornalísticas. (...)

Portanto, existem no mercado diferentes formas de avaliação que partem de premissas distintas e utilizam mecanismos variados de aferição, chegando, consequentemente, a resultados diversos. Contudo, poderiam ser consideradas válidas, por exemplo, aquelas utilizadas por empresas do mercado que mensuram o retorno de mídia que apresentarem valores dentro de desvios-padrão previamente tidos como aceitáveis, supondo-se uma curva normal.

Na prática, a ausência de metodologias previamente validadas (pelo patrocinador ou **pela Secom/PR) impede o controle externo e o próprio patrocinador de promoverem a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação"** (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c art. 2º, XI, do Decreto 6.555/88).

No exemplo acima (contrato 16.2.0213.1) e nos demais contratos de patrocínio fiscalizados, não se consegue emitir um parecer conclusivo (positivo ou negativo) acerca do retorno de mídia, porquanto não restou demonstrada a validade da metodologia de mensuração utilizada.

Comentários dos gestores:

Em decorrência dos fatos acima noticiados, o relatório preliminar da equipe de auditoria propôs (peça 114, p. 33):

c) Dar ciência ao BNDES, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

c.1) nos processos de patrocínio selecionados, não restou evidenciada a adequada avaliação dos resultados de comunicação, em afronta ao disposto nos artigos 33 e 34 da IN Secom-PR 9/2014;

O relatório preliminar foi submetido aos comentários dos gestores, nos termos do item 146 das Normas de Auditoria do TCU (peça 115). Em resposta de 29/11/2017, o BNDES aduziu o que segue (peça 117, p. 2-3):

Do ano de 2011 ao mês de julho de 2016, os patrocínios do BNDES no segmento esportivo foram estruturados como operações de colaboração financeira não-reembolsável, seguindo fluxos e lógicas semelhantes às de análise, proposição e contratação dos projetos de financiamento encaminhados ao BNDES.

Assim, **a avaliação de cada projeto de patrocínio desportivo à época era focada na boa execução da ação em si**. Para uma melhor compreensão dessa dinâmica, há que se ter em mente que as ações de patrocínio esportivo no BNDES podem ter duas vertentes básicas: projetos de estruturação/desenvolvimento (como a manutenção de equipes e centros de treinamento) e competições. Enquanto os primeiros têm como objetivo imediato o desenvolvimento de uma modalidade ou o aprimoramento da performance de atletas, as segundas possibilitam uma projeção da marca do patrocinador de forma mais direta. Tal lógica faz sentido uma vez que, no patrocínio esportivo o retorno institucional do patrocinador está diretamente associado a bons resultados dos atletas - e estes estão vinculados à boa execução dos projetos em si.

Cada projeto de patrocínio esportivo é objeto de uma séria e sólida avaliação. **Os contratos estabelecidos no período citado seguiam metodologia utilizada amplamente nas demais operações de colaboração financeira**. Como muitas das contratações se referiam a projetos de média ou longa duração o *modus operandi* se mostrava eficaz ao que se prestava: **a comprovação da boa execução dos projetos possibilitaria o desenvolvimento dos atletas e isso agregaria valor à marca do BNDES, uma vez que esta estava estampada em embarcações, uniformes e etc.**

Com relação à percepção manifestada pela Corte de Contas de possível falha na avaliação do resultado como decorrência direta da ausência de laudo de avaliação final do Ministério dos Esportes em cinco dos sete contratos auditados (mencionada na página 28 do relatório), pondera-se que tais laudos não constituem a única forma existente para a verificação do alcance dos objetivos de comunicação de uma ação de patrocínio, como já

exposto.

Além disso, o BNDES sempre pautou suas avaliações tanto pelos normativos internos como pelos externos, **servindo o laudo de avaliação final do Ministério dos Esportes como uma chancela da correção dos procedimentos adotados pelo patrocinado, não representando condição necessária para a mensuração do resultado alcançado com o apoio financeiro**. Nesse sentido, o modelo de Relatório Final já adotado pelo BNDES já é apto a atender ao estabelecido no artigo 33, parágrafo único, da Instrução Normativa SECOM - PR n.° 09/2014.

Diante do exposto, para melhor retratar a prática existente no BNDES, o item "c.1" da proposta de encaminhamento da equipe do TCU deve ser considerado insubsistente e/ou ter sua redação ajustada para:

2 - "Dar ciência ao BNDES, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, sobre as seguintes inadequações parciais, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

c.1) nos processos de patrocínio selecionados, deve ser aprimorada a avaliação dos resultados de comunicação, em atendimento ao disposto nos artigos 33 e 34 da IN Secom-PR 9/2014;"

Análise dos comentários dos gestores:

Sem razão os gestores, devendo ser mantida a proposta originária de ciência, pelos motivos a seguir delineados.

O assunto em tela diz respeito não só ao BNDES como a todos os demais patrocinadores integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom), razão por que, além da ciência ao banco, propôs-se recomendação à Secom-PR.

Com efeito, os artigos 33 e 34 da IN Secom-PR preconizam:

Art. 33. Cabe ao patrocinador verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio.

Parágrafo único. **A avaliação de resultados poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição**.

Art. 34. Para a avaliação de resultados alcançados com os patrocínios, os patrocinadores deverão adotar critérios objetivos em consonância com:

I - os objetivos de comunicação;

II - a natureza e a diversidade das ações previstas;

III - o público-alvo;

IV - as diretrizes e estratégias do patrocinador;

V - o volume de recursos despendidos. (Grifou-se).

O BNDES alega que *"a comprovação da boa execução dos projetos possibilitaria o desenvolvimento dos atletas e isso agregaria valor à marca do BNDES, uma vez que esta estava estampada em embarcações, uniformes e etc."* (peça 117, p. 2-3).

Ocorre que *"verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio"* (*caput* do artigo 33) é algo muito mais amplo do que verificar a execução física e as contrapartidas pactuadas.

O problema é que cada entidade do Sicom pode selecionar seu método de aferição, de forma não padronizada, o que faz com que cada um avalie de modo diferente, objetivos semelhantes, com base em metodologias diferentes não validadas pelo órgão central daquele sistema. Por isso, nem os patrocinadores, nem a Secom-PR, nem o controle externo desse TCU têm como verificar a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c art. 2º, XI, do Decreto 6.555/88).

Não há como fiscalizar porque não há critérios confiáveis.

Na prática, como cada integrante do Sicom tem liberdade para escolher seu modo de aferição de resultados, com base em metodologias cuja confiabilidade não foi atestada pela Administração Pública (ou pelo próprio patrocinador), os dispositivos legais mencionados tornaram-se ineficazes, inviabilizando o exercício do controle externo (artigos 70 e 71 da Constituição Federal).

Portanto, mantêm-se as propostas de recomendação à Secom-PR e de ciência ao BNDES.

Quanto à questão do laudo de avaliação final do Ministério dos Esportes, que, em outras palavras, é o parecer final do ME acerca da prestação de contas de cada patrocínio esportivo incentivado, esta equipe possui entendimento diferente do exposto pelos gestores do BNDES.

Com efeito, a equipe considera essencial que os pareceres parciais e final do ME sobre cada prestação de contas seja tempestivo e divulgado na *internet* (controle social), o que atualmente não ocorre (peça 118), razão pela qual é acrescida, no presente relatório final, proposta de **recomendação** ao Ministério do Esporte.

Por fim, registra-se que os referidos pareceres deveriam ser considerados, pelos patrocinadores, na *"mensuração do resultado alcançado com o apoio financeiro"*, porque, dependendo do caso concreto, eventual desconformidade nas contas poderia implicar dano à imagem do patrocinador, vinculando-a, por exemplo, a um desvio de recursos, como abordado em reunião da equipe de auditoria com o BNDES.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 12.2.1141.1/2012 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Contrato 14.2.0398.1/2014 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Confederação Brasileira de Hipismo - CBH

Contrato 14.2.0942.1/2014 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Contrato 15.2.0003.1/2015 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Federação Paranaense de Canoagem - Fepacan

Contrato 15.2.0310.1/2015 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem - Abracan

Contrato 16.2.0210.1/2016 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Confederação Brasileira de Canoagem - CBCA

Contrato 16.2.0213.1/2016 - Contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável entre o BNDES e a Academia Brasileira de Canoagem – Abracan

Critérios:

Decreto 6555/2008, art. 2º, XI, art. 4º, *caput*, e art. 7º, inciso VI

IN Secom-PR 9/2014, artigos 33, 34 e 35.

Evidências:

Todos os sete contratos fiscalizados (acima relacionados);

Relatórios de Retorno de Imagem; e

Prestações de contas.

Causas da ocorrência do achado:

Ausência de metodologias, previamente validadas, pelo patrocinador ou pela Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom), para a avaliação dos resultados dos objetivos dos patrocínios;

Ausência de parâmetros claros e objetivos (definidos pela Secom) acerca de como os patrocinadores devem promover a avaliação do alcance dos objetivos de comunicação (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014);

Delegação, pelo patrocinador, da aferição do alcance dos objetivos dos patrocínios aos patrocinados; e

Ausência de divulgação tempestiva, pelo ME, quanto ao resultado das prestações de contas finais dos contratos de patrocínio incentivados.

Efeitos/Consequências do achado:

Inviabilidade de o controle externo e o próprio patrocinador promoverem a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c art. 2º, XI, do Decreto 6.555/88);

Possível conflito de interesses, pelo fato de o próprio patrocinado (ou alguém por ele contratado) realizar a medição dos objetivos de comunicação do patrocinador; e

Risco de dano à imagem dos patrocinadores, na hipótese de rejeição das contas pelo ME.

Propostas de encaminhamento:

Recomendar à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que avalie a conveniência e a oportunidade de validar previamente as metodologias para a aferição dos objetivos dos patrocínios realizados pelos integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom), a fim de que os patrocinadores possam promover a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c art. 2º, XI, do Decreto 6.555/88), bem como viabilizar a fiscalização do controle externo (artigos 70 e 71 da Constituição Federal).

Recomendar ao Ministério do Esporte que elabore e divulgue, tempestivamente, em seu sítio na *internet*, os resultados dos pareceres parciais e finais acerca das prestações de contas dos patrocínios esportivos com incentivo fiscal, em homenagem ao princípio da transparência.

Dar ciência ao BNDES, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, que, nos processos de patrocínio selecionados, não restou evidenciada a adequada avaliação dos resultados de comunicação, em afronta ao disposto nos artigos 33 e 34 da IN Secom-PR 9/2014.

IV. Conclusão

A equipe de auditoria verificou que o banco não possui um plano de *marketing*, em documento estruturado, que defina claramente os objetivos das ações de comunicação e a forma de mensuração dos resultados. Dessa forma, não há, também, como evidenciar, de forma clara e objetiva, que os patrocínios estão plenamente alinhados à estratégia da organização, uma vez que o plano de *marketing* seria exatamente o elo entre as estratégicas definidas e as ações de comunicação efetivamente desenvolvidas.

Ademais, as modalidades esportivas de alto rendimento "canoagem" e "hipismo" foram escolhidas pelo patrocinador dentro de um rol fechado elaborado pelo governo federal, no âmbito do Programa Brasil Medalhas (PBM).

No PBM, algumas empresas estatais, como a CEF, a Petrobras, o BNDES, dentre outras, firmaram um Termo de Compromisso com o Ministério do Esporte (anexo da Portaria ME 83/2013) para aportar recursos em algumas modalidades esportivas de alto rendimento, com vistas a cumprir uma meta do governo federal para melhorar a colocação do Brasil nos quadros de medalhas dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos da Rio 2016.

Nesse contexto, os valores contratados foram pautados, primariamente, pelas necessidades do PBM e não pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do patrocinador. As escolhas do BNDES não se pautaram nas reais necessidades do banco quanto às ações de comunicação, contrariamente ao disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014.

Demais disso, os resultados dos patrocínios são mensurados com base em metodologias não validadas previamente pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom-PR) ou pelo patrocinador.

A ausência de metodologias previamente validadas (pelo patrocinador ou pela Secom-PR) impede o controle externo e o próprio patrocinador de promoverem a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c art. 2º, XI, do Decreto 6.555/88).

Por fim, verificou-se que o Ministério do Esporte não divulga, tempestivamente, no sítio *http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/acesso-a-informacao/informacoes-classificadas-2/prestacao-de-contas*, os resultados dos exames das prestações de contas dos patrocínios esportivos incentivados, com prejuízo ao controle social e à transparência pública (peça 118).

V. Proposta de encaminhamento

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. **Recomendar** à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que avalie a conveniência e a oportunidade de validar previamente as metodologias para a aferição dos objetivos dos patrocínios realizados pelos integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom), a fim de que os patrocinadores possam promover a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c art. 2º, XI, do Decreto 6.555/88), bem como viabilizar a fiscalização do controle externo (artigos 70 e 71 da Constituição Federal);

b. **Recomendar** ao Ministério do Esporte que elabore e divulgue, tempestivamente, em seu sítio na *internet*, os resultados dos pareceres parciais e finais acerca das prestações de contas dos patrocínios esportivos com incentivo fiscal, em homenagem ao princípio da transparência;

c. **Recomendar** ao BNDES a consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação em um Plano de *Marketing*, alinhado com o plano estratégico corporativo, com a definição clara dos objetivos das ações de comunicação e as formas de mensuração dos resultados, considerando-se as reais necessidades do banco, sob pena de ofensa ao inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos;

d. **Dar ciência** ao BNDES, nos termos do artigo 7° da Resolução TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

d.1) nos processos de patrocínio selecionados, não restou evidenciada a adequada avaliação dos resultados de comunicação, em afronta ao disposto nos artigos 33 e 34 da IN Secom-PR 9/2014; e

d.2) a fixação do valor do patrocínio apenas com base no orçamento do projeto aprovado pelo Ministério

do Esporte, sem considerar as reais necessidades do banco quanto às ações de comunicação, contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014.

4. O diretor da SecexEstatais que atuou no feito, ao se pronunciar de acordo com a proposta da equipe de auditoria, apresentou as seguintes ponderações a seguir transcritas, conforme parecer acostado à peça 120:

Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento lançada no relatório de auditoria, sem prejuízo de tecer as seguintes ponderações acerca das análises efetuadas pela equipe em relação ao Achado III.2 (Os valores dos contratos de patrocínio não foram pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do patrocinador).

Especificamente com relação ao mencionado achado, concordo com a essência das análises e da proposta de encaminhamento. Ou seja, concordo que os elementos acostados ao processo demonstram que os valores dos contratos de patrocínio não foram efetivamente pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do patrocinador. Concordo, também, que os patrocínios analisados foram realizados com dupla função, sendo uma viabilizar as metas do Plano Brasil Medalhas (PBM) e a outra promover ação de comunicação do banco.

Contudo, entendo que os elementos acostados aos autos não são suficientes para permitir concluir que uma dessas duas funções (atender ao PBM e promover ação de comunicação do BNDES) tenha sido primária e a outra secundária, ou, mesmo, que sejam incompatíveis entre si.

A esse respeito cabe enfatizar que a política de patrocínios vigente no período dos ajustes analisados havia sido editada em 2011 (Resolução 2071/2011-BNDES), ou seja, era anterior à edição do PBM (instituído oficialmente pela Portaria ME 83, de 24/4/2013). Tal política de patrocínios do BNDES já previa como diretrizes, entre outras: o alinhamento às políticas públicas do Ministério do Esporte, o apoio a projetos aprovados na LIE e o apoio a projetos integrados a uma política de ciclo olímpico ou paraolímpico.

Deve ser destacado, também, que dentre os objetivos delineados na referida Política estão: (i) aprimorar o desempenho de atletas de alto rendimento visando ao ciclo olímpico; (ii) obter retorno de imagem através de uma boa visibilidade da Marca do BNDES; (iii) obter alto nível de resultados (medalhas) em competições de destaque internacional (ex: Mundial e Olimpíadas); (iv) estruturar a base formadora de novos atletas para garantir continuidade do alto nível competitivo; (v) vincular a marca do BNDES ao atingimento dos objetivos descritos (peça 7, p. 118).

Desse modo, embora tenham ficado evidentes a ausência de um plano de marketing, conforme retratado no achado III.1 (Ausência de um plano de marketing formalmente articulado e aprovado), bem como a ausência de análise e evidenciação por parte do BNDES de que os valores dos contratos de patrocínio tenham sido pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do patrocinador (achado III.2), a configuração exata de eventual preponderância de um interesse (PBM) sobre o outro (BNDES) só se tornaria relevante caso ficasse demonstrado serem esses interesses incompatíveis entre si.

Entendo, ainda, que tal análise (sobre eventual sobreposição dos interesses do PBM) é prescindível para a caracterização do achado, já que restou exaustivamente demonstrado que os valores dos patrocínios não se basearam nas necessidades de comunicação da entidade. Como apontado no relatório de auditoria, o BNDES se limitava a acatar os valores previamente aprovados pelo Ministério do Esporte, sem um cotejamento em relação aos resultados pretendidos pela entidade com a ação de comunicação. Como demonstrado pela equipe de fiscalização, os documentos apresentados pela entidade não evidenciam que tenham sido realizados exames específicos que demonstrassem que os valores dos contratos de patrocínio foram pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do patrocinador, o que contraria o disposto no art. 25, §1º, da IN Secom-PR 9/2014.

Assim, com as presentes ponderações, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria no relatório de fiscalização (Fiscalis 259/2017).

5. O secretário da unidade técnica, em parecer lançado à peça 121, manifestou sua concordância com as propostas da equipe de auditoria, com as ponderações realizada pelo diretor técnico.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, auditoria de conformidade realizada no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de concessão de patrocínios por meio de contratos firmados entre o Banco estatal e entidades esportivas, abrangendo o período de 1/1/2012 a 31/12/2016.

6. O trabalho em foco integra Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Controle Externo em Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), que deverá promover avaliação sistêmica das contratações de patrocínio em seis empresas estatais, a saber: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), BNDES e Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

7. A presente auditoria buscou avaliar os critérios utilizados pelo BNDES para a escolha das modalidades e entidades esportivas a serem patrocinadas, bem como a quantidade de recursos a ser aportada em cada projeto de patrocínio, a metodologia de mensuração do retorno do investimento feito em patrocínios e a aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes, em especial, às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR).

8. A Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais), responsável pela realização deste trabalho, com base em critérios de materialidade, risco e relevância, selecionou uma amostra de sete contratações, de um total de 33 realizadas entre 2012 e 2016, correspondendo a R$ 35,9 milhões ou 49,35% do total de R$ 72,8 milhões investidos pela estatal em patrocínio no período em foco.

9. A equipe de auditoria da SecexEstatais, acompanhada pelo corpo gerencial daquela unidade técnica (peças 119 a 121), após detectar achados relacionados à ausência de um Plano de **Marketing** do BNDES, com prejuízo à eficiência dos recursos aplicados, e à inadequada avaliação do resultado do patrocínio, propôs a expedição de recomendações à Secom/PR, ao Ministério do Esporte e ao BNDES, bem como dar ciência ao Banco estatal acerca de ocorrência de impropriedades.

10. Manifesto minha concordância parcial às conclusões e propostas de encaminhamento sugeridas pela SecexEstatais, pelas razões que passo a expor.

II

11. Para melhor compreensão do tema, permito-me trazer breves considerações acerca dos principais conceitos tratados no presente trabalho.

12. Importante normativo que disciplina a realização de patrocínio em âmbito federal é a IN Secom/PR 9/2014, que trata do patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal. Referida norma considera as ações de patrocínio como ações de comunicação, instrumentalizadas por um contrato de patrocínio. Para tanto, estabelece, em seu art. 2º, inciso II, que os objetivos do patrocínio referem-se a: a) gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; b) ampliar relacionamento com públicos de interesse; c) divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; d) ampliar vendas e e) agregar valor à marca do patrocinador.

13. O mesmo normativo estabelece, em seu art. 25, § 1º, que a fixação do valor do patrocínio não deve ser vinculada aos custos da iniciativa patrocinada, mas na expectativa de alcance dos objetivos de comunicação acima referidos, cabendo ao patrocinador a verificação do alcance desses objetivos (art. 33 da norma).

14. Existem dois tipos de patrocínio: incentivado e não incentivado. O não incentivado difere do incentivado, pois, neste caso, o patrocinador tem direito a um benefício fiscal consistente na possibilidade de dedução, até determinado limite máximo, do imposto de renda devido, nos termos da Lei 11.438/2006, Lei de Incentivo ao Esporte (LIE).

15. Na hipótese de patrocínio incentivado, o projeto a ser patrocinado deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte (ME) e, após sua conclusão, o patrocinado deverá prestar contas

ao ME, a quem incumbirá a emissão de parecer acerca de sua aprovação ou rejeição, nesta última hipótese, com a instauração de tomada de contas especial (TCE).

16. Cabe, por fim, a menção de que eventual ressarcimento apurado em sede de TCE deverá ser realizado em favor do Tesouro Nacional e não aos cofres do patrocinador, conforme já decidido por esta Corte de Contas quando da apreciação do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, porquanto tais recursos decorreram de renúncia fiscal.

III

17. No âmbito do BNDES, todos os 33 patrocínios realizados no período abarcado pela auditoria foram incentivados, o que remete à IN Secom/PR 9/2014 e à Lei 11.438/2006, e respectivas regulamentações por meio do Decreto 6.180/2007 e Portaria ME 120/2009, como principais normas de regência.

18. As ações de patrocínio no BNDES são geridas pelo Departamento de Patrocínio (DPATRO), subordinado ao Gabinete da Presidência, observada as orientações contidas na Política de Patrocínios do Sistema BNDES, aprovada pela alta administração do Banco (Resolução 2071/2011-BNDES, peça 7, p. 116-119, substituída pela Res. Dir. 3106/2017-BNDES, peça 7, p. 13-18). Referida política define, entre os tipos de patrocínio, o desportivo, desde que possa contribuir para a visibilidade do Banco estatal.

19. Do total de dez questões de auditoria elaboradas no âmbito da FOC, a SecexEstatais avaliou sete delas, todas relacionadas à atuação da entidade patrocinadora, *in casu*, o BNDES. As outras três questões referiam-se às atuações da Secom/PR e do ME, a serem avaliadas quando da apreciação da FOC.

20. Os achados de auditoria foram os seguintes:

a) ausência de consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação do BNDES em um Plano de *Marketing* formalmente articulado e aprovado, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos, nos termos do inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008;

b) os valores dos contratos de patrocínio não foram pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do patrocinador, contrariamente ao disposto no art. 25, § 1°, da IN Secom-PR 9/2014;

c) inadequada avaliação do resultado (objetivos de comunicação) dos patrocínios, conforme determinam os artigos 33 e 34 da IN Secom 9/2014.

IV

21. Com relação ao sistema de planejamento do BNDES, a equipe auditora detectou a existência de diversas normas esparsas, regulamentando a concessão de patrocínios nas áreas técnica, cultural, educacional e desportiva, bem como a política de patrocínios do Sistema BNDES. Tais normas, apesar de conformarem um arcabouço normativo disciplinando as ações na área de comunicação, não apresentam o adequado alinhamento esperado entre as ações que especificam e os objetivos e estratégias definidos no plano estratégico do Banco estatal.

22. Consequência natural da falta do alinhamento aqui mencionada é a possibilidade de comprometimento da eficácia e da racionalidade na aplicação dos recursos destinados às ações de comunicação, exigência expressamente prevista no art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.555/2008.

23. Nesse sentido, a elaboração e a aprovação de um Plano de *Marketing* pelo BNDES afigura-se como iniciativa essencial para suprir a lacuna de planejamento observada pela SecexEstatais. Um plano assim elaborado certamente exigirá reflexões da alta administração do Banco acerca dos resultados concretos que se esperam com a implementação das ações de comunicação, entre elas, as de patrocínio, bem como a contribuição dessas ações para o alcance dos objetivos estratégicos da instituição financeira.

24. Diante desse cenário, a SecexEstatais, após analisar a resposta à manifestação dos gestores do BNDES acerca do tema, sugeriu que fosse recomendado ao Banco estatal a consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação em um Plano de *Marketing*, alinhado com o plano

estratégico corporativo, com a definição clara dos objetivos das ações de comunicação e as formas de mensuração dos resultados, considerando-se as reais necessidades do banco.

25. Concordo com o teor da proposta supra, com pequenos ajustes, sem, contudo, aderir à forma de implementação como sugerida pela unidade instrutiva.

26. É certo que a atividade de planejamento constitui um dos pilares da atuação da alta administração de qualquer organização. Não há como se cogitar, dentro do atual cenário de diversidade informacional e de parcos recursos à disposição das organizações públicas, que a atuação da instituição não seja precedida do adequado planejamento, surgindo como atividade prévia de observância obrigatória para a alocação de recursos de forma eficiente e eficaz, porquanto perpassa os pressupostos da oportunidade e da conveniência.

27. Assim, dada a importância da questão posta ao descortino desta Corte, entendo que deve ser determinado ao BNDES a elaboração e a aprovação formal de um plano de comunicação, com a consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação, alinhado com o plano estratégico corporativo, com a definição clara dos objetivos das ações de comunicação e das formas de mensuração dos resultados alcançados, considerando-se as reais necessidades do banco, sob pena de ofensa ao inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos.

V

28. A equipe de auditoria também constatou que os valores dos contratos de patrocínio do BNDES não foram pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação do Banco, contrariamente ao disposto no art. 25, § 1°, da IN Secom/PR 9/2014.

29. Concluiu aquela equipe que os valores pagos a título de patrocínio foram estipulados para atender, primeiramente, às metas estabelecidas pelo governo federal no Plano Brasil Medalhas 2016 (PBM) da Olimpíada Rio 2016 e, subsidiariamente, às ações de promoção do Banco. Atestou ainda, nos processos auditados, a inexistência de avaliação pormenorizada do BNDES quanto as suas reais necessidades de comunicação, de sorte que os valores dos patrocínios foram definidos apenas com base nos orçamentos dos projetos aprovados pelo Ministério do Esporte.

30. Para corroborar o citado achado, a equipe de auditoria aponta a existência, no site do governo federal, de notícia do ano de 2012 dando conta de que a intenção do governo era investir cerca de R$ 1 bilhão no Plano Brasil Medalhas (PBM), dos quais um terço desse valor com recursos das estatais. Ainda de acordo com a referida notícia, o BNDES seria o responsável por patrocinar as modalidades de canoagem e hipismo. De igual modo, a Portaria ME 83/2013, que instituiu o PBM, mencionou expressamente, em seu art. 1º, § 1º, que o BNDES e mais sete estatais participariam de uma união de esforços com o governo federal para implementar as ações daquele plano.

31. Em derradeiro, propôs a equipe de auditoria que fosse dada ciência da presente falha ao BNDES, com vistas à adoção de medidas internas para a prevenção de ocorrência de outras semelhantes.

32. Quanto a este ponto, o diretor da SecexEstatais, ladeado pelo secretário, em pareceres às peças 120 e 121, ao concordar com a essência da análise empreendida pela equipe auditora, pondera que os elementos constantes dos autos não são suficientes para permitir a conclusão pela existência de hierarquia dos objetivos a que se propunham os patrocínios. Segundo ele, não seria possível afirmar que o objetivo primordial dos patrocínios foi atender às metas do PBM e, de forma secundária, promover a imagem do patrocinador, *in casu*, o BNDES.

33. Manifesto minha concordância com as conclusões da equipe de auditoria com as ponderações trazidas pelo corpo gerencial da SecexEstatais.

34. Não há dúvidas de que os patrocínios a cargo do BNDES prestaram-se a duas finalidades precípuas, desconectadas, contudo, de qualquer hierarquia entre elas: atender às metas do PBM e fomentar a imagem do Banco junto a seu público alvo. Também indene de dúvidas o fato de que os patrocínios a cargo do BNDES, em especial para a canoagem, geraram frutos positivos à imagem do Banco, dado o sucesso dessa modalidade na Olimpíada Rio 2016.

35. Observo, entretanto, que mesmo diante do cenário positivo dos investimentos realizados a título de patrocínio, essencialmente decorrente dos resultados obtidos na modalidade de canoagem, o BNDES deixou de atender às disposições do art. 25, § 1º, da IN Secom/PR 9/2014. O Banco estatal não logrou demonstrar ter procedido à análise prévia necessária para fixar os valores dos patrocínios em função do alcance dos objetivos da comunicação, especificados no art. 2º, inciso II, da mesma norma.

36. Nesse cenário, apenas a título de hipótese, há que se considerar a possibilidade de que os resultados positivos em relação à canoagem pudessem ter sido obtidos com investimentos em patrocínio em valores menores àqueles efetivamente dispendidos, conjectura esta que poderia ser afastada ante o completo respeito às disposições da IN Secom/PR 9/2014, porquanto tornaria disponíveis dados mais objetivos acerca desses investimentos e de seu retorno.

37. Ainda em relação ao achado, vale registrar a informação trazida pelo BNDES de que "com intuito de aprimorar o processo de patrocínio desportivo, pretende-se que a metodologia a ser adotada futuramente, com a aprovação de um novo regulamento, não apenas busque a projeção de imagem da marca BNDES mas que seja capaz de mensurar de forma mais precisa a proporcionalidade entre o valor do apoio financeiro e o retorno de imagem do Banco.".

38. Com essas ponderações e considerando que, apesar de o BNDES ter deixado de atender às disposições do art. 25, § 1º, da IN Secom 9/2014, no tocante ao patrocínio concedido no âmbito do Plano Brasil Medalhas (PBM), não houve outros apontamentos da unidade técnica de que este problema tenha atingido os demais patrocínios da estatal, entendo suficiente a ciência pelo banco da ocorrência tida por irregular por meio do encaminhamento de cópia da deliberação a ser proferida.

VI

39. No terceiro achado de auditoria, foi constatada a inadequação da avaliação do resultado (objetivos de comunicação) dos patrocínios, conforme determinam os arts. 33 e 34 da IN Secom 9/2014.

40. Verificou-se que a análise dos resultados dos patrocínios, de acordo com o próprio BNDES, é feita de forma global, por modalidade esportiva, considerando os seguintes documentos: prestação de contas, acompanhamento presencial, relatório de fotografias e reportagens (**clipping**); e relatório de retorno de imagem (ROI).

41. A análise efetuada pela SecexEstatais considerou que o BNDES não conseguiu desincumbir-se da atribuição de avaliar os resultados dos patrocínios. Entendeu que, apesar de o TCU reconhecer a possibilidade de avaliação global dos resultados do patrocínio pelas empresas estatais, por meio do Acórdão 2.224/2005-TCU-Plenário, o Banco estatal teria conduzido uma avaliação global apenas para a modalidade de canoagem, sem a robustez desejada, deixando de lado outras modalidades esportivas.

42. A unidade técnica, conquanto tenha reconhecido a dificuldade de se definir uma única metodologia para aferir os resultados das ações de comunicação, registrou que, na prática, "a ausência de metodologias previamente validadas (pelo patrocinador ou pela Secom/PR) impede o controle externo e o próprio patrocinador de promoverem a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação"", conforme exigência do art. 33, *caput*, da IN Secom/PR 9/2014, c/c art. 2º, inciso XI, do Decreto 6.555/88.

43. Em adição, a equipe de auditoria apontou que o Ministério do Esporte (ME) não emitiu parecer conclusivo acerca das contas apresentadas em cinco dos sete projetos de patrocínio analisados, fato que poderia, inclusive, macular a imagem do patrocinador caso ocorresse desvio de recursos.

44. Em face dessas constatações, sugeriu a unidade técnica que fosse dada ciência ao BNDES acerca da inexistência de avaliação adequada dos resultados das ações de comunicação; que fosse recomendado à Secom/PR que avalie a conveniência e a oportunidade de validar previamente as metodologias para a aferição dos objetivos dos patrocínios realizados pelos integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom); e, ao ME que elabore e divulgue, tempestivamente, em seu sítio na internet, os resultados dos pareceres parciais e finais acerca das prestações de contas dos patrocínios esportivos com incentivo fiscal.

45. Acompanho parcialmente as conclusões e as propostas da SecexEstatais.

46. Entendo que os critérios estabelecidos pelo parágrafo único do art. 33 da IN Secom/PR 9/2014 para a avaliação dos resultados das ações de comunicação, dada a dificuldade inerente de se estabelecer metodologia sistematizada para tanto, são apenas exemplificativos. Eis o disposto no citado art. 33:

Art. 33. Cabe ao patrocinador verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio.

Parágrafo único. A avaliação de resultados poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição. (grifos não presentes no original).

47. Obviamente que o passo inicial para se avaliar o impacto do patrocínio nos objetivos de comunicação de qualquer organização é a verificação de que o projeto relativo ao patrocínio foi, de fato, realizado. Nessa esteira, penso que a prestação de contas congrega elementos de prova que podem demonstrar a execução física e financeira do que foi pactuado em contrato.

48. Contudo, como bem asseverado pela SecexEstatais, a documentação complementar à prestação de contas e que foi apresentada pelo BNDES, como acompanhamento presencial, relatório de fotografias e reportagens (**clipping**) e relatório de retorno de imagem, não é suficiente para avaliar de forma objetiva os resultados dos objetivos de comunicação.

49. Aliado a tal fato, há que se considerar ainda a dificuldade natural em se estabelecer uma metodologia única para aferir determinado resultado da ação de comunicação, de sorte que a metodologia a ser estipulada deve considerar as especificidades do caso concreto, como características do patrocinador, do público alvo e do projeto patrocinado.

50. Diante de todo o exposto, entendo que o BNDES pode aprimorar a forma como os resultados das ações de patrocínio são aferidos. Nesse aspecto, não vejo afronta aos dispositivos normativos mencionados pela equipe de auditoria, em especial aos arts. 33 e 34 da IN Secom 9/2014, pois a norma em foco apenas sugeriu formas de se fazer tal avaliação.

51. Não cabe, portanto, dar ciência ao Banco estatal acerca de inobservância do normativo em referência, mas entendo pertinente expedir recomendação no sentido de que sejam aprimoradas as metodologias de avaliação dos impactos dos projetos de patrocínios à imagem do BNDES.

52. Deixo, nesta oportunidade, de acompanhar as sugestões da SecexEstatais quanto às recomendações dirigidas à Secom/PR e ao Ministério do Esporte, apesar de entende-las pertinentes, em razão de que as situações aqui mencionadas e que as ensejaram poderão ser melhor analisadas no âmbito do processo consolidador desta FOC, TC 019.734/2017-4, cuja instrução está a cargo da SecexEducação e que permitirá uma visão mais ampla acerca da atuação desses dois órgãos de caráter central dentro do Sistema de Comunicação Social (Sicom), relativamente ao patrocínio desportivo.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2765/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.225/2017-9.

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

3. Responsáveis: Luciano Galvão Coutinho (636.831.808-20) e Maria Silvia Bastos Marques (459.884.477-91).

4. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:
8.1. Geide Daiana Conceição Marques (OAB/DF 51.910).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de concessão de patrocínios por meio de contratos firmados entre o Banco estatal e entidades esportivas, abrangendo o período de 1/1/2012 a 31/12/2016;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:
9.1. determinar ao BNDES, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que elabore e aprove formalmente, caso ainda não tenha feito, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de comunicação com a consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação, alinhado com o plano estratégico corporativo, com a definição clara dos objetivos das ações de comunicação e das formas de mensuração dos resultados alcançados, considerando-se as reais necessidades da empresa, sob pena de ofensa ao inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos;
9.2. recomendar ao BNDES, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que aprimore as metodologias de avaliação dos impactos dos projetos de patrocínios à imagem do BNDES, considerando, entre outras, as disposições constantes dos arts. 33 e 34 da IN Secom 9/2014;
9.3. dar ciência da presente deliberação ao BNDES e à SecexEducação.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2765-47/18-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 018.757/2017-0.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Banco do Brasil S.A..
Responsável: Paulo Rogério Caffarelli.
Representação legal: Lucinéia Possar (OAB/PR 19.599 e OAB/DF 40.297).

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AVALIAÇÃO SISTÊMICA DAS CONTRATAÇÕES DE PATROCÍNIO EM SEIS EMPRESAS ESTATAIS. RELATÓRIO DE AUDITORIA NO BANCO DO BRASIL. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas.

4. A presente auditoria foi realizada nos contratos de patrocínio firmados pelo Banco do Brasil S.A., abrangendo o período de 1/1/2012 a 31/12/2016.

5. Finalizados os trabalhos fiscalizatórios, foi elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) a instrução seguir transcrita, com ajustes de forma pertinentes, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 34/36):

APRESENTAÇÃO

1. Trata-se de Relatório de Auditoria de conformidade, na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada nas entidades estatais discriminadas na Tabela 1, com o objetivo de verificar a conformidade dos ajustes e execução de contratos de patrocínio firmados pelas empresas estatais com entidades esportivas.

2. A partir da seleção efetuada com base em critérios objetivos, destacando-se a materialidade dos recursos repassados pelas empresas estatais federais a título de patrocínio no setor esportivo, nos exercícios de 2015-2016, foram definidas as entidades a serem auditadas e a respectiva secretaria de controle externo responsável pela fiscalização:

Tabela 1 – Órgãos/Entidades auditadas

Secex Responsável	Órgão/Entidade auditada	TC
SecexEducação	Ministério do Esporte (ME) Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República (Secom) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)	019.734/2017-4 019.734/2017-4 019.735/2017-0 019.736/2017-7
SecexFazenda	Caixa Econômica Federal (Caixa) Banco do Brasil S.A. (BB)	018.810/2017-9 018.757/2017-0
SecexEstatais	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	018.225/2017-9 018.224/2017-2

Elaboração: SecexEducação/TCU

3. As fiscalizações deram origem a processos individualizados, com tramitação própria, com o objetivo de possibilitar tratamento às eventuais impropriedades específicas detectadas na celebração e na execução de contratos de patrocínio esportivo por parte de cada entidade fiscalizada.

4. As informações contidas nos relatórios individuais de cada auditoria serão examinadas pela SecexEducação, a quem cabe a coordenação da FOC, de modo a subsidiar a elaboração do relatório consolidado da fiscalização que terá por objetivo contribuir para a conformação de visão sistêmica a respeito do processo de concessão de patrocínio de empresas estatais federais a entidades esportivas.

INTRODUÇÃO

Deliberação Originária

5. A origem do presente trabalho consiste no item 9.2.3 do Acórdão 1.785/2015 Plenário/TCU, de 22/7/2015, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, por meio do qual foi determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que, quando da formalização de novas propostas de fiscalização a serem realizadas

pela unidade, considerasse como prioritárias, entre outras, a auditoria de conformidade dos contratos de patrocínio das estatais federais, relacionados ao esporte.

6. Nesse contexto, em cumprimento ao Despacho de 7/12/2016 (peça 7 do TC 034.383/2016-6), combinado com o Despacho de 13/6/2017 (peça 79 do TC 034.922/2016-4), ambos do Min. Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria no Banco do Brasil, nos períodos compreendidos entre 4/7/2017 e 5/7/2017 (Portaria 594/2017), e entre 4/9/2017 e 10/11/2017 (Portaria 1.103/2017).

Visão Geral

7. O patrocínio é uma das ações de comunicação do Poder Executivo Federal. O principal normativo que rege esse tipo de ação é a Instrução Normativa da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (IN Secom) 9/2014.

8. O patrocínio, de acordo com o art. 2º, I, da IN Secom 9/2014, consiste em "ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio".

9. Em 27/7/2017, esse conceito foi aprimorado pela IN Secom 1/2017 que define, em seu art. 3º, III, patrocínio como:

ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros.

10. Registra-se que as ações de patrocínios, como bem traz a definição atualizada, são vinculadas aos seguintes objetivos, discriminados de modo segregado no art. 2º, II, da IN Secom 9/2014:

gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador.

11. Conforme apresentado no relatório de levantamento do TCU sobre o Sistema Nacional de Desporto (TC 021.654/2014-0), a principal fonte de recursos do desporto olímpico e paraolímpico brasileiro decorre da Lei Agnelo/Piva.

12. Além dessa, outra fonte de recursos públicos importante para os comitês e confederações olímpicas e paraolímpicas consiste nos patrocínios concedidos pelas empresas estatais federais. Nesse sentido, cumpre destacar que, de acordo com informações obtidas no referido levantamento, a participação de recursos dos patrocínios concedidos pelas empresas estatais é significativamente superior à proveniente das empresas privadas.

13. Além da representatividade de recursos públicos na concessão de patrocínios esportivos, outro aspecto que demonstra a relevância desta auditoria é o fato de o relatório de levantamento anteriormente mencionado ter apontado para a existência de controles deficientes ou inexistentes dos recursos públicos aplicados no Sistema Nacional do Desporto (SND), o que pôde ser comprovado na Fiscalização de Orientação Centralizada (TC 023.922/2015-0) realizada com o objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva) por parte de entidades componentes do SND.

14. No que concerne especificamente ao Banco do Brasil S.A., entidade objeto da presente fiscalização, cumpre mencionar que se trata de pessoa jurídica de direito privado, sociedade anônima aberta, de economia mista, regida pelo seu Estatuto Social e pelas disposições legais que lhe são aplicáveis.

15. A composição acionária da companhia compreende 54,4% de participação da União, que detém o controle acionário da instituição (Demonstrações Contábeis Consolidadas Exercício de 2016).

16. De maneira geral, os negócios do Banco do Brasil podem ser agrupados em seis grandes segmentos: Bancário; de Investimentos; de Gestão de Recursos; Seguridade; de Meios de Pagamento; e Outros Segmentos, como consórcios e suporte operacional. O segmento Bancário representa a parcela mais significativa dos resultados da organização e compreende, de forma geral, depósitos e operações de crédito direcionados a pessoas físicas, empresas e governo.

17. Em 2016, o lucro líquido da instituição foi de R$ 8 bilhões e, ao término do referido exercício, o patrimônio líquido correspondia a R$ 87,2 bilhões e o total de ativos era de R$ 1.401,4 bilhão (Relatório Anual de 2016 do Banco do Brasil).

18. Com relação à matéria cerne desta fiscalização, cumpre observar que, de 2012 a 2016, o total de recursos destinados pela entidade a ações de comunicação foi de aproximadamente R$ 2,88 bilhões. Desse

montante, aproximadamente R$ 1,1 bilhão foi alocado em ações de promoção e patrocínio, o que corresponde a uma média anual de R$ 220 milhões. Com relação especificamente a patrocínios esportivos, objeto específico deste trabalho, o montante empregado no período de 2012 a 2016 foi de aproximadamente R$ 540 milhões (peça 7, itens não digitalizáveis, arquivo "anexo 3").

19. De acordo com o normativo interno do Banco do Brasil relativo às regras a serem observadas na negociação e contratação de ações de promoção e patrocínio por parte da entidade, a Instrução Normativa 520-1, o objetivo do patrocínio esportivo é: "apoiar o desenvolvimento de modalidades esportivas e/ou atletas e transferir benefícios, atributos e valores do esporte para a marca" (peça 7, itens não digitalizáveis, arquivo "anexo 1_INC 520").

20. Na estrutura do BB, a área responsável pelo processo de concessão de patrocínio esportivo é a Diretoria Marketing e Comunicação, que responde por ações de promoção, patrocínio, publicidade e propaganda e é subdividia em três gerências: a Gerência Integração da Comunicação; a Gerência Comunicação I; e a Gerência Comunicação II.

21. A essa última, mais diretamente relacionada ao objeto desse trabalho, compete, entre outras atividades, prospectar projetos e modalidades esportivas para patrocínio; avaliar propostas de ações de promoção e patrocínio de marketing esportivo, autorizar sua realização e implementá-las; conduzir o processo de negociação de projetos de promoção e patrocínio de marketing esportivo; e acompanhar a qualidade das entregas realizadas pelos prestadores de serviços e o processo de governança das confederações esportivas patrocinadas (peça 23).

Objetivo e Questões de Auditoria

22. Esta auditoria faz parte de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o intuito de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas, em especial sob a ótica dos critérios utilizados por essas estatais para fundamentar sua decisão a respeito de: escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; quantidade de recursos a ser aportada em cada projeto de patrocínio; metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal; e aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Secom).

23. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os patrocínios estão sendo firmados e executados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

I. Quanto à atuação da Secom:

a) Questão 1: Os normativos expedidos pela Secom a respeito das ações de patrocínio têm se mostrado suficientes e efetivos com vistas à coordenação das ações de patrocínio empreendidas pelas empresas estatais, em especial no que diz respeito à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos?

b) Questão 2: As análises empreendidas pelo Departamento de Patrocínio (Depat) estão de acordo com os normativos expedidos pela Secom?

II. Quanto à atuação das entidades estatais patrocinadoras:

c) Questão 3: Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização?

d) Questão 4: As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva e à entidade escolhida?

e) Questão 5: As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio?

f) Questão 6: As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração?

g) Questão 7: As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00?

h) Questão 8: Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção?

i) Questão 9: As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom?

III. Quanto à atuação do Ministério do Esporte (ME):

j) Questão 10: O ME, principal agente formulador da Política Nacional de Esporte, tem estabelecido diretrizes para guiar a decisão das entidades patrocinadoras e a análise empreendida pelo Departamento de Patrocínios/Secom a respeito de quais entidades/eventos podem ser patrocinados?

24. O recorte das dez questões de auditoria buscou avaliar o ciclo de celebração, execução e avaliação de patrocínios esportivos realizados por entidades estatais, bem como avaliar temas relacionados com a normatização desse tema, em especial no que diz respeito à sua robustez e capacidade de garantir o controle adequado da aplicação desses recursos.

25. Tendo em vista que esta fiscalização se circunscreve à atuação do Banco do Brasil na concessão de patrocínios esportivos, as questões de auditoria que aqui se pretendeu responder foram aquelas aplicáveis às entidades estatais patrocinadoras, quais sejam, as questões 3 a 9 acima.

Metodologia

26. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos por esta Corte de Contas (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

27. Na fase de planejamento da FOC, como suporte à identificação do problema e à formulação das questões de auditoria, foram utilizados os resultados apresentados no relatório de levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto no Sistema Nacional do Desporto. Além disso, foram consideradas denúncias recebidas por esse Tribunal, além de reportagens amplamente divulgadas na mídia relativas a indícios de má aplicação dos recursos públicos destinados a patrocínios esportivos por parte de entidades estatais.

28. Ainda na fase de planejamento, também foram realizadas as seguintes atividades: a) consulta à legislação, a documentos oficiais e a artigos relacionados ao tema da auditoria; b) elaboração de matriz de planejamento; c) definição dos contratos firmados por entidade a serem incluídos na amostra, considerando, entre outros aspectos, a materialidade do objeto contratado e o período de celebração do ajuste, em função da vigência dos normativos relacionados; d) realização de painel de especialistas com profissionais acadêmicos e do mercado privado envolvidos no estudo e na avaliação do patrocínio ao esporte; e e) realização de workshop de planejamento com os auditores membros das auditorias da FOC, com o objetivo de nivelar conhecimentos sobre o tema e preparar a fase de execução.

29. O trabalho de delimitação do escopo resultou na escolha de quatro aspectos centrais: a) escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; b) quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; c) metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal e, d) aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Secom), assim como aos princípios constitucionais que regem a atuação de toda a administração pública e às disposições da Lei 8.666/1993. Registra-se que o escopo da fiscalização foi delimitado para ajustes vigentes no período de 2012 a 2016.

30. As questões de auditoria a serem respondidas ao longo dos trabalhos, as informações requeridas para tanto, os procedimentos a serem empregados e os possíveis achados foram consubstanciados na Matriz de Planejamento, constante do sistema Fiscalis sob o número 261/2017.

31. As principais técnicas de auditoria empregadas foram análise documental e entrevistas.

32. Para a execução dos procedimentos relacionados às questões de auditoria 3 a 7, foi adotada amostragem não estatística, que resultou na avaliação dos seguintes contratos: a) contrato 2015/9600.0001 (Sauber MotorSport AG); b) contrato 2015/7421.2726 (Nasr & Nasr Produção e Locação de Móveis e Artigos para Eventos Ltda ME; c) contrato 2016/7421.2752 (Confederação Brasileira de Handebol – CBHB); e d) contrato 2012/9600.0113 (Confederação Brasileira de Voleibol – CBV).

33. Os procedimentos relacionados à questão de auditoria 8, referente à realização de contratos de patrocínio por intermédio de agência de publicidade ou promoção, foram realizados sobre a totalidade dos contratos de patrocínios firmados pelo Banco do Brasil no período de 2012 a 2016.

34. Por fim, no que se refere à questão de auditoria 9, relativa às prestações de contas dos contratos de patrocínio, também foi adotada amostragem não estatística, que compreendeu os seguintes eventos/contratos: a) Liga Nacional Masculina de Voleibol de 2015 (contrato 2012/9600.0113); b) Final da Liga Nacional Masculina de Handebol de 2016 (contrato 2016/7421.2752); c) contrato 2015/7421.2726 (Nasr & Nasr Produção e Locação de Móveis e Artigos para Eventos Ltda ME); e d) contrato 2015/9600.0001 (Sauber MotorSport AG). Cabe ressaltar que a análise se limitou a observar o cumprimento do art. 31 da IN Secom 9/2014 quanto a

existência de mecanismos internos para verificar o cumprimento das cláusulas contratuais, de modo que não foram analisados aspectos relativos a suficiência, veracidade ou validade dos documentos apresentados como comprobatórios das entregas das contrapartidas.

Limitações inerentes à auditoria

35. Não foram identificadas limitações para a realização dos presentes trabalhos de fiscalização.

Volume de Recursos Fiscalizados

36. O volume de recursos fiscalizados foi de R$ 539.121.704,14, referente ao total de recursos aplicados pelo Banco do Brasil em contratos de patrocínio esportivo no período de 2012 a 2016.

Benefícios estimados da fiscalização

37. A partir da adoção de medidas saneadoras em face dos apontamentos decorrentes desta fiscalização sobre os patrocínios esportivos concedidos pelo Banco do Brasil, espera-se contribuir para o aprimoramento da gestão e da governança de tais ações de comunicação, especialmente no que se refere aos aspectos de eficiência, eficácia, economicidade, impessoalidade e transparência.

Processos Conexos

38. Com relação a processos conexos, cumpre mencionar o TC 034.922/2016-4: auditoria de conformidade, a ser realizada na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de avaliar os patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas, processo no qual o resultado desta fiscalização será contemplado para fins de consolidação.

ACHADOS DE AUDITORIA

1. Falta de objetividade e detalhamento dos critérios para a seleção de patrocínios esportivos

Situação encontrada:

39. Os critérios adotados pela IN 520-1, do Banco do Brasil, para a seleção de propostas de patrocínio esportivo (modalidades e entidades/projetos), carecem de objetividade, como exigido pela IN-SECOM-PR 9/2014, art. 5, § 1º.

40. Com vistas a obter informações a respeito da clareza e objetividade dos critérios adotados pelo Banco do Brasil na escolha de quais modalidades e entidades/projetos devem ser patrocinados, foi solicitada, por meio do Ofício 01-261/2017/TCU/SecexFazenda, de 7/7/2017 (peça 2, p. 2), resposta aos seguintes questionamentos: Há critérios claros e objetivos norteadores da escolha pela modalidade, considerando o patrocínio no setor esportivo? Há critérios claros e objetivos norteadores da escolha pelos projetos/entidades patrocinados, considerando a modalidade esportiva?

41. Em resposta ao citado ofício, o Banco do Brasil informou, no que se refere à seleção da modalidade, que (peça 7, p. 4-5):

Conforme disposto na Instrução Normativa interna 520: Na seleção dos patrocínios esportivos, deve ser priorizado: 1.6.2.1 modalidades que tenham grande visibilidade por meio de transmissão em TV aberta ou fechada - canais de esporte - e que sejam destaques na mídia especializada; 1.6.2.2 modalidades, atletas, clubes, eventos esportivos e competições que não sejam patrocinadas por outras instituições financeiras e que permitam a realização de ações de relacionamento com público de interesse do Banco.

42. No que se refere à seleção da entidade/projeto, a entidade afirma que (peça 7, p. 5):

Conforme disposto na Instrução Normativa interna 520. Na seleção dos patrocínios esportivos, deve ser priorizado: 1.6.2.3. projetos de patrocínio individual ou coletivo (seleções) com performance de destaque nas competições mais relevantes da modalidade; 1.6.2.4. confederações e atletas que gozem de imagem positiva junto à sociedade, não tendo sido objeto de denúncias por práticas não condizentes com a atividade desportiva ou crime de qualquer natureza; 1.6.2.5. confederações que adotem princípios de gestão baseados nos melhores princípios de governança corporativa como transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa; 1.6.2.6. projetos que possam ser patrocinados por meio da Lei de Incentivo ao Esporte; 1.6.2.7. projetos de representação nacional que reforcem atributos valorizados na Essência BB; 1.6.2.8. projetos de entidades sem fins lucrativos componentes do Sistema Nacional do Desporto, que atendam às exigências contidas no art. 18-A da Lei 9.615 de 24.03.1998.

43. Da análise de tais critérios apresentados pelo Banco do Brasil para a seleção dos patrocínios, pode-se identificar inadequações no que tange aos seguintes aspectos: falta de objetividade dos critérios estabelecidos, agravada pela carência de detalhamento normativo para sua implementação; e atribuição pela norma não de obrigatoriedade, mas sim de priorização de tais critérios na seleção dos patrocínios.

44. Com relação à subjetividade inerente aos critérios estabelecidos, agravada pela falta de detalhamento normativo para sua implementação, cumpre destacar que o estabelecimento de critérios, tais como "modalidades que tenham grande visibilidade" e "modalidades que permitam a realização de ações de relacionamento com público de interesse do banco", desacompanhado de um detalhamento normativo de sua forma de implementação para a escolha fundamentada de uma modalidade em detrimento de outra, prejudica a objetividade requerida pela norma nos processos de seleção de patrocínios.

45. De modo similar, a ausência de regulamentação de termos como "imagem positiva", "representação nacional", "atributos valorizados na Essência BB", "performance de destaque" e "melhores princípios de governança", ou seja, de normas detalhadas a serem observadas pelos responsáveis pela seleção dos patrocínios, também prejudicam a evidenciação da objetividade, da comparação entre os objetos de seleção e, consequentemente, da impessoalidade necessárias aos referidos processos seletivos.

46. Nesse sentido, destaca-se apontamento feito pela Auditoria Interna do Banco do Brasil, por meio da Recomendação de Auditoria 74.329, para a definição "de critérios objetivos para a seleção de projetos de oportunidade" (peça 26, p. 6-7), isto é, projetos de patrocínio não resultantes de seleção pública.

47. Em que pese a certificação da referida recomendação, em 10/2/2016, ou seja, o reconhecimento, pela Auditoria Interna do Banco, do saneamento das fragilidades apontadas, em decorrência da atualização pelo gestor dos critérios de seleção de patrocínio previstos na IN 520-1, entende-se que os referidos parâmetros de seleção permanecem carentes de objetividade, conforme exposto acima.

48. Complementarmente, cumpre observar que o estabelecimento, não de obrigatoriedade de observância, mas apenas de priorização dos critérios de seleção pela norma interna do Banco do Brasil, fragiliza o cumprimento do art. 5, § 1º, da IN-SECOM-PR 9/2014 anteriormente mencionado, pois atenua a cogência de adoção de critérios objetivos de seleção.

49. Em face de tais considerações, resta evidenciado que os critérios previstos nos normativos do Banco do Brasil para a seleção de propostas de patrocínio esportivo (modalidades e entidades/projetos) carecem de objetividade e detalhamento normativo, bem como do estabelecimento de obrigatoriedade de observância pela norma interna da entidade relacionada à matéria.

Critério de auditoria: Art. 5, § 1º da IN-SECOM 9/2014, de acordo com o qual: "Independentemente do processo de seleção adotado, a análise prévia das propostas de patrocínio deverá ser feita com base em critérios objetivos".

Evidências: a) Resposta ao Ofício 1-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 7, p. 4-5);

b) Resposta ao Ofício 8-261/TCU/SecexFazenda (peça 26, p. 6-7).

Causas: Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

50. A falta de critérios objetivos de seleção de patrocínios e a ausência de detalhamento de tais critérios na norma prejudicam a demonstração da objetividade da escolha, da comparação entre os objetos de seleção e da impessoalidade requeridas nos mencionados processos de seleção.

51. Ademais, a atribuição a esses critérios de caráter de priorização ao invés de obrigatoriedade mitiga a eficácia da norma relativa à cogência da objetividade nos processos de seleção de patrocínios.

Esclarecimentos dos responsáveis (peça 32):

52. Em relação ao presente achado, o Banco do Brasil manifestou o entendimento de que a entidade possui critérios objetivos para a seleção de projetos não só esportivos, como institucionais e negociais, conforme determina a Secom. Apesar disso, pontuou que, por se tratar de processo dinâmico, o Banco busca constantemente aprimorar sua forma de atuação no que tange às ações de patrocínio.

53. Acerca da carência de detalhamento normativo para a escolha de modalidade, apontada no presente relatório de auditoria, a entidade apresentou o entendimento de que o detalhamento em nível aprofundado limitaria sua atuação em patrocínio esportivo, correndo o risco de direcionar o patrocínio a uma ou poucas modalidades/segmentos esportivos, o que poderia resultar inclusive no questionamento sobre tal direcionamento em detrimento de outras modalidades com atributos similares. Destaca ainda que a adoção de critérios rígidos poderia prejudicar a empresa diante de seus concorrentes, pois a impediria de patrocinar modalidades ou eventos que venham a ser criados.

54. Ademais, ressalta que, no Brasil, cada vez mais as instituições financeiras estão investindo em ações de marketing esportivo em busca de posicionamento no mercado para fazer frente à concorrência na oferta de produtos e serviços com difícil diferenciação por parte dos consumidores. Destaca ainda que a associação com o esporte é garantia de exposição, de visibilidade e de melhor relacionamento com seus clientes e parceiros.

55. Prossegue, destacando que o BB acredita no apoio ao esporte como agente transformador da sociedade e em seu papel como desenvolvedor de modalidades, como o voleibol. Cita ainda resultado de pesquisas que apontam o Banco como empresa que mais apoia o esporte brasileiro, bem como a lembrança por parte do público do apoio do BB a esportes/eventos esportivos não patrocinados por ele, em razão do seu patrocínio a outras modalidades esportivas. E conclui que essa lembrança só é possível porque não há, na atuação do seu marketing esportivo, definição normativa que engesse sua atuação.

56. Em seguida, ressalta que a governança corporativa e o processo decisório adotados pela empresa, mediante aprovações realizadas em comitê, por vezes em diversas instâncias, favorecem o cumprimento do princípio da impessoalidade.

57. Por fim, reafirma que o banco preza pela melhoria contínua dos procedimentos aplicados às suas ações de patrocínio, portanto, entente pertinente a revisão de parte de suas instruções normativas.

Conclusão da equipe de auditoria:

58. Em face dos comentários apresentados pela entidade diante do achado de falta de objetividade e detalhamento dos critérios para a seleção de patrocínios esportivos, há de se destacar os de que o detalhamento (dos critérios de seleção) em nível aprofundado limitaria sua atuação em patrocínio esportivo, poderia prejudicar a empresa diante de seus concorrentes, poderia impedi-la de patrocinar eventos ou modalidades que venham a ser criados, bem como de obter resultados positivos de lembrança junto ao público por patrocínios esportivos.

59. Em relação a esses argumentos, cumpre pontuar que o aperfeiçoamento normativo proposto em decorrência deste achado não tem por fim engessar o seu processo de seleção de patrocínios a ponto de trazer os prejuízos exemplificados.

60. Na realidade, conforme descrito no tópico "situação encontrada" deste achado, o propósito dos ajustes propostos é o de trazer objetividade aos critérios constantes de sua norma ou de outros que venham a ser estabelecidos, tais como "imagem positiva", "representação nacional", "atributos valorizados na Essência BB", "performance de destaque", "melhores princípios de governança", "modalidades que tenham grande visibilidade" e "modalidades que permitam a realização de ações de relacionamento com público de interesse do banco". A ausência de definição desses termos ou dos meios a serem adotados para sua verificação ao longo do processo seletivo a ser realizado pela entidade traz prejuízos à objetividade requerida em tais situações. Desse modo, propõe-se a recomendação constante do item 62 a seguir.

61. Com relação aos apontamentos acerca da necessidade de atribuição de caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, e não apenas de priorização, não foram apresentadas considerações específicas. Portanto, propõe-se a recomendação constante do item 63 abaixo.

Proposta de encaminhamento:

62. Recomendar ao Banco do Brasil que adote os procedimentos de elaboração e regulamentação normativas necessários para que os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos a serem objeto de contratos de patrocínio com a entidade possibilitem, quando de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo referido processo de seleção, a devida evidenciação da objetividade e impessoalidade presentes em cada escolha.

63. Recomendar ao Banco do Brasil que atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5, § 1º, da IN-SECOM 9/2014.

2. Deficiência normativa sobre a fundamentação de escolha de patrocínios esportivos

Situação encontrada:

64. A devida motivação dos critérios de seleção de patrocínios adotados é requisito fundamental para promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos. Todavia, os normativos internos do Banco do Brasil não disciplinam a obrigatoriedade de tal fundamentação de modo a garantir a evidenciação clara dos critérios previstos na norma adotados em cada caso.

65. Com vistas a obter informações a respeito do conteúdo a ser abrangido nas notas técnicas emitidas nos processos de patrocínio firmados pelo Banco do Brasil, documentos elaborados pela área técnica da entidade dos quais constam as justificativas para os patrocínios selecionados, foi solicitada, por meio do Ofício 6-261/2017/TCU/SecexFazenda, a evidenciação dos dispositivos constantes dos normativos internos da entidade que especificam esse conteúdo (peça 17).

66. Em resposta ao referido ofício, foram disponibilizados pela entidade os normativos internos que dispõem sobre a nota técnica e respectivos modelos, vigentes atualmente, bem como à época de cada análise

efetuada nos processos de patrocínio integrantes da amostra da presente fiscalização (peça 20, itens não digitalizáveis, anexo IV, arquivo "INC 291 Dinâmica de Gestão – Disposições Normativas Vigente.pdf").

67. Da análise dos referidos documentos – que definem a nota técnica como "instrumento de auxílio à gestão e à tomada de decisão (...) utilizado pelas Unidades para expor ou relatar um assunto e propor solução ou encaminhamento à instância decisória ou órgão competente" –, constata-se que a norma que disciplina as notas técnicas (INC 291) não contempla explicitamente a obrigatoriedade de demonstração objetiva de observância dos critérios de seleção de patrocínio fixados pelo BB. Similarmente, a norma interna relativa especificamente a patrocínios (INC 520) também não disciplina essa necessidade (peça 7, itens não digitalizáveis, arquivo "Anexo 1- INC 520 Promoção e Patrocínio_Disposições Normativas").

68. Considerando que o princípio da legalidade no âmbito do direito administrativo estabelece a vinculação das ações dos agentes públicos a previsões normativas, é imprescindível a normatização acerca da obrigatoriedade de formalização dos procedimentos empregados na seleção de patrocínios, com a evidenciação clara dos critérios de escolha previstos nos normativos da entidade que venham a ser adotados em cada caso, de modo a promover a objetividade e a impessoalidade em tal procedimento.

Critério de auditoria: a) Art. 5, § 1º da IN-SECOM 9/2014, de acordo com o qual: "Independentemente do processo de seleção adotado, a análise prévia das propostas de patrocínio deverá ser feita com base em critérios objetivos";

b) Princípio de legalidade: Constituição Federal, art. 37;

c) Princípio da impessoalidade: Constituição Federal, art. 37;

Evidências: a) Resposta ao Ofício 1-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 7);

b) Resposta ao Ofício 6-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 20);

Causas: Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

69. Prejuízo à objetividade e impessoalidade e incremento de riscos de desvios de conduta.

69.1. As análises efetuadas pelo Banco do Brasil para a concessão dos patrocínios esportivos integrantes da amostra objeto da presente fiscalização não contemplam em suas justificativas a evidenciação expressa dos critérios de seleção adotados em cada caso, em face dos critérios de seleção elencados nas normas da entidade. Tal aspecto prejudica a demonstração da objetividade e da impessoalidade, que se constituem em elementos essenciais do referido processo seletivo.

69.2. Caso não haja o aperfeiçoamento da norma no que tange à previsão da obrigatoriedade de motivação dos patrocínios selecionados, mediante a evidenciação expressa dos critérios previstos na norma e adotados em cada caso concreto, as futuras concessões de patrocínio pela entidade ficarão sujeitas a essa mesma vulnerabilidade.

69.3. Ademais, cumpre observar que, a ausência de amparo normativo para as rotinas relacionadas à seleção de patrocínios tende a promover o incremento dos riscos de desvio de conduta, bem como a trazer maior dificuldade ou até mesmo inviabilizar eventuais processos de responsabilização, uma vez que não é fixada a conduta esperada dos agentes responsáveis.

Esclarecimentos dos responsáveis:

70. A manifestação do gestor acerca deste achado foi apresentada de modo conjunto ao achado precedente. Não foram feitas considerações específicas a respeito deste segundo achado. Apenas foi informada a pertinência de revisão de parte de suas instruções normativas (peça 32).

Conclusão da equipe de auditoria:

71. Diante dessa manifestação por parte da entidade, mantém-se a integralidade do achado e propõe-se a recomendação ao Banco do Brasil apresentada a seguir.

Proposta de encaminhamento:

72. Recomendar ao Banco do Brasil que adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa dos critérios de seleção fixados normativamente pela entidade que venham a ser adotados em cada contrato de patrocínio firmado, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos.

3. Ausência de metodologia de precificação de patrocínios pautada na expectativa de atingimento dos objetivos pré-estabelecidos

Situação Encontrada:

73. O Banco do Brasil não possui uma política e/ou metodologia de precificação que, efetivamente, estabeleça o valor adequado para os contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira firmados nos referidos contratos.

74. A Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, no art. 25, §1º, determina que "A fixação do valor do patrocínio deverá ser pautada pela expectativa de atingimento dos objetivos previstos no inciso II do art. 2º desta Instrução Normativa, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada".

75. O art. 2º, inciso II, dessa IN, por sua vez, traz o conceito de "objetivos do patrocínio", qual seja: "gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador".

76. Em síntese, a norma da Secom-PR determina que os valores dos contratos de patrocínios devem ser pautados na expectativa de atingimento dos objetivos estabelecidos pela instituição para o respectivo patrocínio e não estejam relacionados com os custos da patrocinada.

77. Considerando a amostra de contratos selecionada para a presente fiscalização, a partir da análise das justificativas apresentadas para os preços dos contratos, identificaram-se as seguintes fundamentações que pautaram a tomada de decisão quanto à adequação dos valores do patrocínio:

77.1. Patrocínio ao Piloto Felipe Nars: o valor do patrocínio foi considerado adequado se pautando em um comparativo com valores pagos a outros atletas e concedidos por outras empresas a atletas de alta performance (peça 15 - itens não digitalizáveis – pasta 1 Anexo I – NT Direm 2015/0472, p. 3-5);

77.2 Patrocínio à Sauber: o valor do patrocínio foi pautado no montante fixado pela Sauber para reservar a vaga de piloto titular para uma pessoa específica, no caso concreto, o Felipe Nars (peça 15 - itens não digitalizáveis – pasta 2 Anexo I – NT Dimac 2014/1397-a, p. 6).

77.3. Patrocínio ao Handebol: o valor do patrocínio foi pautado na equiparação com o valor de patrocínio concedido pelos Correios a essa modalidade (peça 15 - itens não digitalizáveis – pasta 2 Anexo I – NT Direm 2016/00088-a, p. 3-4).

77.4 Patrocínio ao Voleibol: identificou-se que para o Projeto VôleiBrasil, o valor do patrocínio levou em consideração o resultado de um estudo técnico especializado onde se apurou o *valuation* do patrocínio que, por sua vez, considerou, na metodologia de cálculo, os objetivos estratégicos do Banco do Brasil (peça 15 - itens não digitalizáveis – pasta 1 Anexo I –NT Dimac 2012/0159, p.6-9).

77.4.1. Não obstante, a despeito do estudo técnico sobre o *valuation*, ainda foi possível identificar fragilidades na justificativa dos preços para o VôleiBrasil, uma vez que foram adicionados ao *valuation* montantes relacionados com custos de contrapartidas de responsabilidade do patrocinado (conforme item 6.16 e 6,17 da NT Dimac 2012/0159, p.7), somatório este que contraria a parte final do § 1º do art. 25 da IN Secom-PR nº 9/2014, acima mencionado.

78. Desta forma, resta evidente que os valores dos patrocínios integrantes da amostra examinada não são pautados na expectativa de atingimento dos objetivos da instituição para com os respectivos contratos.

79. Além dessas evidenciações, o Banco do Brasil informou que a precificação dos contratos considera a análise de quatro etapas. A primeira consiste na análise das cotas/valores solicitados pelo proponente, considerando as contrapartidas oferecidas; a segunda leva em conta a análise de planilha de custos, considerando o preço de mercado dos itens apontados; a terceira consiste em comparações com o histórico de projetos similares aprovados na Secom/PR, bem como valores pagos em contratos semelhantes pelo próprio Banco e por outras empresas, histórico de contratos recorrentes e relatórios de mídia espontânea; e a quarta consiste em negociações das contrapartidas e valores para os projetos com montantes acima de R$ 1 milhão (peça 7, p. 6).

80. Dessa forma, depreende-se que o processo utilizado para a tomada de decisão sobre o valor adequado do patrocínio descrito pelo BB não contempla uma metodologia e/ou política de precificação dos objetivos da instituição para com os contratos de patrocínio e, também, não contempla uma metodologia e/ou política de apuração da capacidade dos patrocinados em atingirem tais objetivos, de modo a inviabilizar que o processo seja considerado razoavelmente aderente ao art. 25, §1º, da IN 9/2014 Secom-PR.

Critério: Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, art. 25, § 1º.

Evidências: a) Nota Técnica Direm 2015/0472, referente ao patrocínio ao piloto Felipe Nars (peça 15 - itens não digitalizáveis – pasta 1 Anexo I);

b) Nota Técnica Dimac 2014/1397-a, referente ao patrocínio à Sauber (peça 15 - itens não digitalizáveis – pasta 2 Anexo I);

c) Nota Técnica Direm 2016/00088-a, referente ao Patrocínio ao Handebol_(peça 15 - itens não digitalizáveis – pasta 2 Anexo I);

d) Nota Técnica Dimac 2012/0159, referente ao Patrocínio ao Voleibol (peça 15 - itens não digitalizáveis – pasta 1 Anexo I);

e) Diretoria de Marketing e Comunicação - 2017/00427, referente à resposta ao Ofício de Requisição 1-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 7, p. 6)

Causas**:** Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

81. Em decorrência da ausência de metodologia de precificação dos contratos de patrocínio firmados pelo BB, identificou-se a concessão de patrocínios com valores pautados em critérios diversos ao da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição para com os referidos contratos.

82. Enquanto não for estabelecida tal metodologia de precificação, permanecerá vigente o risco de conceder patrocínios em valores superiores aos reais benefícios dos contratos para o Banco do Brasil, uma vez que os preços não serão pautados na expectativa de atingimento dos objetivos estabelecidos.

Esclarecimentos dos responsáveis:

83. O Banco do Brasil entendeu serem pertinentes os apontamentos, não obstante ter salientado que a justificativa dos valores dos patrocínios integrantes da amostra da presente fiscalização não se resume às etapas destacadas na "situação encontrada" deste achado. Informou que, embora não apresente justificativa dos preços estritamente conforme orienta a norma da Secom, observa parâmetros de adequabilidade frente às entregas do contrato, preços médios práticos no mercado e equilíbrio entre custo e benefício para o Banco (peça 32, p. 4).

84. Destacou, ainda, que a análise feita pelo Banco possui mecanismos adicionais que diminuem o risco de concessão de patrocínio em valores superiores às entregas e à média do mercado, pois a instituição entende que o fato de o valor estar adequado ao objetivo da empresa não significa que o preço está entre a média praticada pelo mercado (peça 32, p. 4).

85. Feitas estas ressalvas, o Banco do Brasil informou que entende ser possível promover ajustes nos normativos internos para incluir a orientação prevista no art. 25, § 1º, da IN Secom 9/2014, além de incluir práticas já adotadas pela empresa, que vão além do contido na IN Secom (peça 32, p. 5).

Conclusão da equipe de auditoria:

86.Entende-se que são pertinentes os esclarecimentos efetuados pelo Banco do Brasil, pois foi reconhecida a oportunidade de melhoria no processo de precificação e foi indicada a intenção de incluir no normativo interno a orientação do art. 25, § 1º da IN Secom 9/2014, bem como oficializar os procedimentos já adotados pela instituição no momento da análise do preço dos patrocínios.

87. Não obstante, ressalta-se que a mera inclusão normativa do teor do 25, § 1º da IN Secom 9/2014, bem como a formalização normativa das etapas já adotadas pela Banco, podem não ser suficientes para que a instituição financeira, de fato, tenha uma metodologia/política de precificação dos seus objetivos para com os contratos de patrocínio e, assim, seja capaz de proceder à análise sobre a adequação do valor solicitado em uma oportunidade de patrocínio com os objetivos do Banco.

88. Neste contexto, propõe-se a recomendação apresentada a seguir.

Proposta de encaminhamento:

89. Recomendar ao Banco do Brasil, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de constituir um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9/2014.

4. Insuficiência de mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos

Situação encontrada:

90. Os procedimentos estipulados pelo Banco do Brasil para avaliação de retorno dos patrocínios concedidos pela entidade não possibilitam identificar a relação custo-benefício de tais ações.

91. Indagado acerca da metodologia de retorno de investimentos em patrocínio, o Banco do Brasil informou que tal metodologia baseia-se em pesquisas externas, relatórios de retorno de mídia espontânea e relatórios gerenciais internos (peça 7, p. 11).

92. Com relação às pesquisas externas, a entidade afere o resultado de seus investimentos esportivos por meio de pesquisas de marketing esportivo periodicamente realizadas por empresas especializadas. Nesse sentido, mencionam-se pesquisas realizadas em 2013 e em 2017 (peça 7, p. 11).

93. No que se refere aos relatórios de retorno de mídia espontânea, baseados em "leitura da marca" e "tempo de exposição" e realizados por empresas especializadas em medição de retorno de exposição de marcas em eventos esportivos, a entidade afirma que são utilizados na avaliação de alguns eventos de marketing esportivo e de marketing cultural (peça 23, itens não digitalizáveis, arquivo "C4.1 Carta Explicativa", p.2).

94. Quanto aos relatórios gerenciais internos, os denominados "Relatórios de Avaliação de Resultados", destaca-se que compreendem um conjunto de questões relativas a aspectos negociais, institucionais e de relacionamento, que tem por fim evidenciar os resultados observados com as ações a partir dos objetivos declarados para a ação de comunicação (peça 7, p. 12).

95. Acerca desses relatórios, ressalta-se que, em decorrência de trabalho realizado pela Auditoria Interna da entidade em 2015 sobre os patrocínios por ela concedidos, foram identificadas fragilidades acerca da avaliação insuficiente da relação custo-benefício de tais ações. O referido trabalho constatou que "os Relatórios de Avaliação de Resultados não apresentam padrão quanto aos resultados observados, além de não contemplarem informações a respeito de retorno em função de valores desembolsados" (peça 24, itens não digitalizáveis, anexo "Rec. 74332").

96. Em decorrência desses apontamentos, passou a ser prevista a inclusão no mencionado relatório dos seguintes indicadores: a) percepção de satisfação ou pertinência da realização do evento; b) conhecimento ou lembrança do apoio do BB ao evento; e c) entendimento da mensagem que o Banco pretendia comunicar com a ação (peça 7, p. 12).

97. Consoante previsto na norma interna da entidade que trata de patrocínios, tal pesquisa será obrigatória para ações de patrocínio com dispêndio a partir de R$ 5 milhões, passará a ser incluída dentre as obrigações do patrocinado e será realizada por instituto validado pela área responsável pela realização dos patrocínios no BB e consoante metodologia definida por tal área (peça 7, p. 13).

98. Ainda de acordo com a referida norma, tal mensuração será realizada ao final de cada ação realizada ou, no caso de ações de longo prazo, após um ciclo orçamentário e de planejamento, correspondente ao período de 1 ano (peça 7, p. 13).

99. A implementação dessa nova metodologia se dará com a renovação de cada contrato de patrocínio, por tal motivo não pôde ser observada sobre os processos integrantes da amostra desta fiscalização (peça 23, itens não digitalizáveis, arquivo "C4.1 Carta Explicativa").

100. No que tange à comunicação dos resultados alcançados pelos patrocínios à alta administração, cumpre observar que a norma vigente prevê o reporte dos resultados apurados às instâncias que aprovaram tal realização, semestralmente ao Comitê de Administração da Diretoria de Marketing e Comunicação, e anualmente ao Conselho Diretor, com trânsito pelo Comitê Executivo Administrativo-Operacional (peça 7, p. 13).

101. Ressalta-se que a previsão normativa de reporte de resultados acima descrita também decorre de apontamento da auditoria interna do Banco do Brasil na fiscalização realizada em 2015 anteriormente mencionada.

102. Em face das considerações acima, cumpre observar que, apesar do recente aperfeiçoamento do processo de avaliação de retorno das ações de patrocínio realizadas pelo Banco do Brasil anteriormente relatado e atualmente em fase de implementação, a metodologia proposta ainda não possui instrumentos que permitam avaliar a relação custo-benefício de cada ação. Ainda que a apuração dos indicadores de satisfação, conhecimento e entendimento supracitados representem uma melhoria no gerenciamento das ações de patrocínio realizadas pela entidade, permanece pendente de monitoramento a eficiência de tais ações, sob a ótica de retorno em função dos valores empregados.

103. Nesse sentido, cumpre destacar a informação prestada pela entidade de que:

Está em avaliação pela Diretoria de Marketing e Comunicação a contratação de empresa de consultoria para definir metodologia de *Return on Investment* – ROI, ou retorno de investimento, para ações de comunicação. A intenção é aprimorar as definições de planejamento, orçamento, acompanhamento e métricas de performance dessas ações (peça 23, itens não digitalizáveis, arquivo "C4.1 Carta Explicativa").

Critério de Auditoria:

a) Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, art. 34:

Para a avaliação de resultados alcançados com os patrocínios, os patrocinadores deverão adotar critérios objetivos em consonância com:

I - os objetivos de comunicação;

II - a natureza e a diversidade das ações previstas;

III - o público-alvo;

IV - as diretrizes e estratégias do patrocinador;

V - **o volume de recursos despendidos** (grifo nosso);

b) Princípio da eficiência, Constituição Federal, art. 37.

Evidências: a) Resposta ao Ofício 1-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 7);

b) Resposta ao Ofício 2-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 23);

c) Resposta ao Ofício 4-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 24).

Causa: Não identificada.

Efeitos reais e potenciais:

104. A insuficiência de mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios pode resultar na realização e/ou manutenção de contratos de patrocínio desvantajosos para a entidade; na falta de transparência quanto aos recursos aplicados; e em riscos à imagem da instituição, por patrocinar ações com baixa relação custo-benefício.

Esclarecimentos dos responsáveis (peça 32):

105. O Banco afirmou que sua metodologia de avaliação de retorno de investimento em patrocínios, que compreende pesquisas externas, relatórios de retorno de mídia espontânea e relatórios gerenciais internos, também é adotada por outras empresas estatais e empresas que concedem patrocínios.

106. Informou que a insuficiência da metodologia de avaliação de resultados já era de conhecimento da entidade, que, por conseguinte, criou grupo de trabalho que estudou em profundidade o tema e estabeleceu metodologia inicial de mensuração de resultados.

107. Pontuou ainda que, em razão de a referida metodologia encontrar-se em fase inicial de implementação, não há tempo hábil para concluir por sua suficiência ou não.

108. Por fim, ratificou que o Banco estuda a possibilidade de contratar empresa de consultoria para aprimoramento de sua metodologia de avaliação.

Conclusão da equipe de auditoria:

109. Diante da manifestação apresentada, reitera-se a consideração constante da "situação encontrada" de que a metodologia proposta ainda não possui instrumentos que permitam avaliar a relação custo-benefício de cada ação de patrocínio. Deste modo, propõe-se a recomendação a seguir.

Proposta de Encaminhamento:

110. Recomendar ao Banco do Brasil que adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9/2014, bem como com o princípio constitucional da eficiência.

5. Contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção

Situação Encontrada:

111. A partir da análise dos 50 contratos de patrocínio firmados pelo Banco do Brasil no período de 2012 a 2016 (peça 8), identificou-se a existência de 26 contratos realizados por intermédio de agência de publicidade e/ou agência de promoção, em contrariedade ao art. 25, § 4, da Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014. De acordo com o referido dispositivo: "É vedada a contratação de patrocínio por intermédio de agência de publicidade e/ou agência de promoção".

112. As colunas "nome do projeto" e "entidade patrocinada" constantes da tabela a seguir permitem identificar essa intermediação.

Tabela 2: Contratos firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção

(...)

Fonte: Resposta ao Ofício 1-261/2017/TCU/SecexFazenda, peça 8.

113. Ainda com relação às informações constantes da tabela acima, cumpre destacar que, dos 26 contratos nos quais foi constatada a mencionada intermediação, 18 tinham por objeto o patrocínio a atletas individuais, situações em que resta ainda mais evidente a referida intermediação, que configura infração ao dispositivo normativo acima mencionado.

Critério: Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, art. 25, § 4º.

Evidência: Resposta ao Ofício de Requisição 1-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 8).

Causa: Não identificada.

Efeitos reais e potenciais:

114. Da concessão de patrocínios por intermédio de agência de publicidade e/ou agência de promoção decorre o risco de que os valores concedidos incluam o pagamento de remuneração às agências intermediárias, evento que termina por tornar mais dispendioso, por conseguinte, o valor da ação de comunicação para o Banco do Brasil.

Esclarecimentos dos responsáveis:

115. O Banco do Brasil entende haver evidência de fragilidades normativas na orientação da Secom no que se refere à vedação para contratação de patrocínio por intermédio de agências de promoção e publicidade (peça 32, p. 6)

116. Segundo interpretação do Banco, a regra não veda patrocinar projetos cujo proponente seja agência de publicidade ou promoção que detenha os direitos sobre o objeto do patrocínio. Segundo entendimento do BB, a norma veda que essas empresas exerçam o papel de intermediadores entre o Banco e o real detentor dos direitos sobre o projeto.

117. Destacou que o conceito de "intermediação" apresentado no normativo é pouco claro, o que pode deixar margens para diversas interpretações, como por exemplo, o entendimento de que a intermediação é vedada apenas quando envolver agências de publicidade e promoção, e não outras empresas com natureza diversa.

118. Ressaltou, ainda, que os patrocínios listados na tabela 2 deste Relatório foram submetidos e aprovados pela própria Secom, o que levou ao entendimento de que o Banco não estava descumprindo o normativo.

119. Em relação aos contratos listados, esclareceu que entende não haver qualquer descumprimento normativo, pelo fato de as empresas patrocinadas serem as reais e exclusivas detentoras dos direitos do projeto ou atleta, não havendo nenhuma outra empresa envolvida no processo.

120. Esclareceu ainda que, no caso dos patrocínios a atletas, as empresas patrocinadas foram apresentadas como legítimas e exclusivas titulares dos direitos de comercialização e que, inclusive, em grande parte dessas empresas, o próprio atleta aparece como sócio.

121. Por fim, ressaltou que caso a regra tenha uma intenção diversa do entendimento incorporado pelo Banco do Brasil, então o normativo carece de melhor definição conceitual, de modo a não deixar margens para interpretações contrárias (peça 32, p. 6).

Conclusão da equipe de auditoria:

122. Entende-se coerente a argumentação apresentada pelo Banco do Brasil em relação à carência de melhor definição normativa do que seria intermediação e, consequentemente, das vedações referentes a ela.

123. Ao analisar o teor do art. 25, § 4º da IN Secom 9/2014, é razoável afirmar que podem ocorrer duas interpretações distintas e com diferentes consequências na aplicação da norma diante dos casos concretos:

123.1. a primeira seria o entendimento que foi adotado pelo Banco do Brasil, qual seja: ser vedado contratar patrocínios que foram negociados com a presença de terceiros não detentores dos direitos de comercialização do evento ou da imagem do atleta - especialmente quando estes terceiros forem agências de publicidade e promoção;

123.2 o segundo seria o entendimento de ser vedado patrocinar agências de publicidade ou promoção, mesmo que tais agências tenham sido contratadas pelo dono do evento ou pelo atleta para prestar o serviço de explorar a comercialização do projeto e/ou a imagem do atleta – situação esta que caracteriza a conjuntura onde as agências se tornam detentoras do direito de comercialização do evento ou da imagem do atleta.

124. Em relação ao primeiro entendimento acerca da vedação prevista na norma, fica evidente a interpretação sobre a existência de intermediação, uma vez que um terceiro apenas exerce o papel de interlocutor entre as partes para firmar a contratação de um patrocínio.

125. Sobre o segundo entendimento, também se entende razoável a interpretação sobre a existência de intermediação pelos motivos abaixo expostos.

126. Pode-se entender que ocorre intermediação quando existir a presença de um terceiro entre o patrocinador e o patrocinado, mesmo que, por força meramente contratual, este terceiro tenha obtido o direito de explorar um determinado evento ou a imagem de um atleta, pois, na origem, estes direitos não pertencem a ele.

127. Note que para uma empresa deter o direito de explorar um evento/imagem do qual ela não seja, efetivamente, proprietária, tais direitos devem ser transferidos por meio de um contrato firmado com o real

proprietário. Nesta relação, o contrato irá possuir uma natureza precária, de modo que a empresa contratada poderá perder o direito transferido a critério do contratante, inclusive, poderá ocorrer a substituição por outra empresa.

128. Isso posto, resta evidente que existe um terceiro, de natureza não singular, usufruindo de um processo que passa por inexigibilidade de licitação e recebendo recursos de entidades públicas por meio de patrocínio, terceiro este diferente do real proprietário do direito.

129. Depreende-se, portanto, que também é razoável entender que há intermediação mesmo quanto o contrato de patrocínio é firmado com o adquirente dos direitos de comercialização do evento ou da imagem do atleta.

130. Resta oportuno ressaltar que o art. 25, II, da Lei 8.666/93, o qual embasa a inexigibilidade de licitação para os casos de patrocínios, aborda de forma expressa a necessidade de existir natureza singular dos profissionais ou das empresas contratas por inexigibilidade, natureza esta que não está presente em empresas detentoras de direitos de exploração comercial ou de imagem por forças meramente contratuais com características precárias.

131. A título de exemplificação, um atleta pode optar por romper o contrato que transfere o direito de exploração de sua imagem para determinada empresa e, inclusive, contratar outra instituição para efetuar esse serviço. Note que não há natureza singular nestas empresas "detentoras de direitos de exploração". A natureza singular está no atleta em si.

132. O mesmo raciocínio pode ser utilizado para os donos de eventos. Para visualizar, podemos utilizar o exemplo do evento Liga Nacional Masculina de Voleibol, cujo dono original é a Confederação Brasileira de Voleibol (CBV). É possível que a CBV transfira os direitos de exploração comercial deste campeonato para uma determinada empresa e, ano após ano, troque a empresa detentora desse direito. Percebe-se, portanto, que não há natureza singular nessas instituições.

133. Outro ponto que evidencia a fragilidade da norma quanto à vedação ora analisada refere-se ao argumento devidamente apresentado pelo BB de que é possível entender que a intermediação é vedada apenas quando envolver agências de publicidade e promoção, e não outras empresas com natureza diversa. Entende-se que essa possível interpretação seria, essencialmente, inadequada, pois, caso a intenção normativa seja vedar a intermediação de modo geral, tal vedação deve contemplar quaisquer empresas, independentemente da atividade econômica.

134. Por todo exposto, concorda-se com a argumentação apresentada pelo Banco do Brasil sobre a existência de deficiência normativa nas orientações da Secom, uma vez que a forma vigente do dispositivo permite diversas interpretações.

135. Assim, considerando que o presente achado decorre de falhas normativas da Secom, propõe-se o encaminhamento apresentado a seguir.

Proposta de encaminhamento:

136. Tendo em vista o caráter sistêmico da deficiência normativa acerca da vedação de intermediação em contratos de patrocínio, consubstanciada no art. 25, § 4º, da IN Secom 9, de 19/12/2014 , dar conhecimento à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) de tal constatação, para que, quando da consolidação do relatório da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) conduzida sob o TC 034.922/2016-4, recomende à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Secom) que adote os procedimentos necessários para aperfeiçoar a normatização relacionada à referida vedação, de modo a mitigar dificuldades de interpretação quando da aplicação da referida norma.

ACHADO NÃO DECORRENTE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

1. Deficiência nos procedimentos de controle e acompanhamento de situações de risco em contratos de patrocínio

Situação Encontrada:

137. O acompanhamento de situações de risco em contratos de patrocínio carece de sistematização e formalização de procedimentos por parte do Banco do Brasil.

138. A Instrução Normativa 520 (IN 520), norma interna que trata sobre promoção e patrocínio, não contempla procedimentos específicos que devam ser adotados para mitigar e/ou corrigir situações que possam colocar a imagem do Banco em risco (peça 7, itens não digitalizáveis, arquivo "Anexo 1 – IN 520 Promoção e Patrocínio").

139. Tal normativo apresenta um regramento genérico, ao determinar, no item 1.15.3, que o administrador, nos eventos patrocinados, deve estar atento às possíveis ocorrências previstas nas vedações da IN

e adotar medidas para minimizar a exposição aos riscos de imagem, como associações do nome do Banco a denúncias e corrupção, dentre outros. Não obstante esta regra, o Banco carece de procedimentos padronizados e formalizados que, efetivamente, o protejam das exposições a tais riscos.

140. Os efeitos dessa deficiência normativa puderam ser identificados, por exemplo, na análise de eventuais problemas na execução dos contratos integrantes da amostra objeto desta fiscalização. Nesse exame, pôde-se verificar que as medidas adotadas pelo Banco do Brasil na apuração das denúncias envolvendo a Confederação Brasileira de Handebol (CBHB) e das denúncias envolvendo a Confederação Brasileira de Voleibol (CBV) decorreram de atos de gestão discricionários dos agentes responsáveis pelo acompanhamento dos referidos contratos, sem o suporte de mecanismos de controle previamente estabelecidos pela instituição.

141. No caso da CBV, de acordo com a resposta ao Ofício 1-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 7, p. 8-10), o Banco do Brasil informou que:

Em junho de 2014, os contratos de patrocínio números 2012/9600-0012 e 2012/9600-0013, referentes ao vôlei de Praia e Quadra, tiveram os pagamentos suspensos pelo Banco do Brasil em função de denúncias divulgadas na imprensa, de malversação de recursos por ex-dirigentes da Confederação Brasileira de Voleibol. Ao suspender os desembolsos, o Banco condicionou a retomada da parceria de 23 anos (à época) aos esclarecimentos dos fatos divulgados e ao atendimento integral das recomendações apontadas pela Controladoria Geral da União (CGU), entre outras necessidades apontadas pelo Banco. A CBV acatou as exigências apresentadas e, em 16.01.2015, foram firmados com aquela Confederação aditivos aos contratos de patrocínio.

142. A CBHB, assim como a CBV, também foram alvos de denúncias divulgadas na imprensa, de malversação de recursos por dirigentes, como se vê na série de reportagens “Dossiê Handebol”, da ESPN, de novembro de 2016 (atualizado em julho de 2017). O tratamento dado a essas denúncias, no entanto, não envolveu suspensão de desembolsos, condicionando sua retomada a determinadas práticas por parte da confederação. A apuração do Banco, em síntese, foi no sentido de solicitar esclarecimentos a CBHB (peça 25, itens não digitalizáveis, Anexos 11, 11.1 e 11.2).

143. Desse modo, constata-se que o Banco do Brasil carece de procedimentos formais e padronizados de controle que sejam suficientes e adequados para mitigar os riscos resultantes de situações envolvendo denúncias relativas aos patrocinados, dado o modelo de gerenciamento de riscos adotado pela entidade.

144. De acordo com a Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, art. 4º, o patrocinador deverá pautar sua atuação com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e em diversas diretrizes, dentre elas, a afirmação dos valores e princípios da Constituição, a preservação da identidade nacional, a observância da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos e a difusão de boas práticas na área de comunicação.

145. Desse modo, entende-se que a ausência de procedimentos padronizados, formais, completos e adequados que sejam direcionados à apuração de denúncias envolvendo os patrocinados, inclusive com a indicação de medidas preventivas e/ou repressivas, vai de encontro às diretrizes que visam proteger a identidade nacional, a adequada utilização dos recursos públicos e, especialmente, a difusão de boas práticas na área de comunicação, conforme determina o art. 4º da IN Secom-PR 9/2014.

Critérios: a) Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, art. 4º;

b) Princípios da legalidade e da moralidade: Constituição Federal, art. 37.

Evidências: a) Resposta ao Ofício 1-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 7, itens não digitalizáveis, arquivo “Anexo 1 – IN 520 Promoção e Patrocínio”);

b) Resposta ao Ofício 1-261/2017/TCU/SecexFazenda (peça 7, p. 8 - 10);

c) Resposta ao Ofício 9-261/2017-TCU/SecexFazenda (peça 25, itens não digitalizáveis, Anexos 11, 11.1 e 11.2)

Causa: Não identificada.

Efeitos reais e potenciais:

146. Nos casos concretos examinados, o tratamento dado pelo BB decorreu de ato discricionário dos gestores e não de procedimentos de controle pré-estabelecidos, de modo que restou inviabilizada a verificação da adequação desses atos envolvendo a CBV e a CBHB ao modelo de gerenciamento de riscos estabelecido pela entidade.

147. Enquanto não forem sistematizados e formalizados os procedimentos de controle a serem adotados em tais situações, permanecerá vigente o desconhecimento, por parte dos gestores, do tratamento a ser adotado em face de tais riscos, observado o modelo de gerenciamento de riscos da entidade. Ademais, o Banco pode ter

incrementado os riscos de prejuízo à consecução do objetivo dos contratos de patrocínio de agregar valor à imagem da instituição, em decorrência de sua possível associação a práticas ilícitas.

Esclarecimentos dos responsáveis:

148. O Banco do Brasil apresentou esclarecimentos para a atuação no caso exemplificado neste achado sobre as denúncias envolvendo a Confederação Brasileira de Handebol, informando, em resumo, que não adotou a suspensão contratual - como feito no caso do Vôlei - pois, na época da contratação do Handebol, já haviam sido exigidos os mesmos mecanismos de gestão estabelecidos para o Vôlei e que, portanto, tais mecanismos de gestão estavam sendo adotados pelo Handebol (peça 32, p.7-8).

149. Ressaltou, inclusive, que tem acompanhado os possíveis impactos do caso para a imagem do Banco do Brasil, sempre com a análise conjunta da Diretoria Jurídica do Banco.

150. Explicou, ainda, que existem várias instruções normativas que tratam sobre as situações de riscos presentes para o Banco, incluindo normas de prevenção e combate à corrupção, de processos administrativos e de compras e contratações.

151. Não obstante, concordou sobre a necessidade de revisão parcial das instruções normativas com o objetivo de incluir na norma interna direcionada aos contratos de patrocínios procedimentos cabíveis para a atuação do Banco diante de denúncias (peça 32, p. 7-8).

Conclusão da equipe de auditoria:

152. Diante dos comentários dos gestores, entende-se que o Banco do Brasil concorda com a oportunidade de melhoria identifica nos procedimentos de formalização das medidas que devem ser adotadas pela instituição diante de denúncias envolvendo contratos de patrocínio.

153. Desse modo, entende-se adequado propor o encaminhamento apresentado a seguir.

Proposta de encaminhamento:

154. Recomendar ao Banco do Brasil, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de sistematizar e formalizar as medidas de controle que devem ser adotadas em situações de risco à imagem da instituição na execução de contratos de patrocínio, observado o modelo de gerenciamento de riscos estabelecido pela entidade, com vistas a aperfeiçoar os mecanismos de controle aplicáveis aos referidos contratos.

CONCLUSÃO

155. O presente trabalho teve por objetivo avaliar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados entre o Banco do Brasil e entidades esportivas. Para tanto, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

a) os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização?

b) as entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva e à entidade escolhida?

c) as entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio?

d) as entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração?

e) as entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00?

f) há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção?

g) as prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom?

156. Diante dessas questões, foram identificados os seguintes achados de auditoria:

i) em relação a questão “b”, detectou-se falta de objetividade e detalhamento dos critérios para a seleção de patrocínios esportivos (itens 39 a 63) e deficiência normativa sobre a fundamentação de escolha de patrocínios esportivos (itens 64 a 72);

ii) em relação a questão “c”, identificou-se ausência de metodologia de precificação de patrocínios pautada na expectativa de atingimento dos objetivos pré-estabelecidos (itens 73 a 89);

iii) em relação a questão “d”, detectou-se insuficiência de mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos (itens 90 a 110); e

iv) em relação a questão “f”, identificou-se contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção (itens 111 a 136).

157. Em relação as questões “a”, “e” e “g”, não foram identificados achados de auditoria. Especificamente, na questão “a”, verificou-se coerência entre os objetivos dos patrocínios com a estratégia de marketing e com o planejamento estratégico da organização; na questão “e”, ao analisar o dossiê dos patrocínios selecionados na amostra de auditoria, identificou-se o encaminhamento prévio das propostas de patrocínio, que possuíam valores superiores a R$ 20.000,00, ao Departamento de Patrocínios para manifestação, conforme determina o art. 8º da IN-Secom 9/2014; na questão “g”, ao analisar o dossiê dos patrocínios selecionados na amostra de auditoria, identificou-se a existência de procedimentos internos para verificar o cumprimento das cláusulas contratuais, conforme dispõe o art. 31 da IN 9/2014.

158. Como achado não decorrente das questões de auditoria, identificou-se deficiência nos procedimentos de controle e acompanhamento de situações de risco em contratos de patrocínio (itens 137 a 154).

159. Os encaminhamentos propostos em face de tais achados compreendem:

i) a adoção de procedimentos de normatização necessários para atribuir objetividade e impessoalidade aos processos de seleção de patrocínios a serem firmados pela entidade;

ii) o desenvolvimento de metodologia de precificação vinculada à expectativa de atingimento dos objetivos pactuados;

iii) a adoção de medidas para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios permitam aferir a relação custo-benefício de cada ação de comunicação;

iv) a inclusão no relatório consolidado da FOC de recomendação à Secom para aperfeiçoar os dispositivos relacionados à vedação de intermediação nos contratos de patrocínio; e

v) a sistematização e formalização de medidas de controle a serem adotadas em situações de risco à imagem da instituição na execução contratos de patrocínio.

160. Não foram identificadas, no decorrer dos trabalhos, irregularidades relativas ao alinhamento dos patrocínios à estratégia de marketing da organização e desta à estratégia da organização como um todo, bem como irregularidades relativas à adequação das prestações de contas desses contratos de patrocínio às normas da Secom.

161. A partir da adoção de medidas saneadoras em face dos apontamentos decorrentes desta fiscalização sobre os patrocínios esportivos concedidos pelo Banco do Brasil, espera-se contribuir para o aprimoramento da gestão e da governança de tais ações de comunicação, especialmente no que se refere aos aspectos de eficiência, eficácia, economicidade, impessoalidade e transparência.

162. Tendo em vista solicitações do Banco do Brasil, constantes das peças 7, 8, 12, 15, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28 e 32 destes autos, propõe-se classificá-las como sigilosas, nos termos do art. 4º, § 2º c/c art. 5º, § 4º da Resolução-TCU 254/2013. Por conseguinte, também propõe-se atribuir sigilo ao presente relatório.

163. Ressalta-se que, por se tratar de FOC, será proposto o encaminhamento de cópia do acórdão que vier a ser proferido em decorrência desta fiscalização, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à SecexEducação, para fins de consolidação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

164. Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

164.1. Recomendar ao Banco do Brasil, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

164.1.1. adote os procedimentos de elaboração e regulamentação normativas necessários para que os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos a serem objeto de contratos de patrocínio com a entidade possibilitem, quando de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo referido processo de seleção, a devida evidenciação da objetividade e impessoalidade presentes em cada escolha;

164.1.2. atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5, § 1º, da IN-SECOM 9/2014;

164.1.3. adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa dos critérios de seleção fixados normativamente pela entidade que venham a ser adotados em cada contrato de patrocínio firmado, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos;

164.1.4. avalie a conveniência e a oportunidade de constituir um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento

dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

164.1.5. adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9, de 19/12/2014, bem como com o princípio constitucional da eficiência;

164.1.6. avalie a conveniência e a oportunidade de sistematizar e formalizar as medidas de controle que devem ser adotadas em situações de risco à imagem da instituição na execução de contratos de patrocínio, observado o modelo de gerenciamento de riscos estabelecido pela entidade, com vistas a aperfeiçoar os mecanismos de controle aplicáveis aos referidos contratos;

164.2. Tendo em vista o caráter sistêmico da deficiência normativa acerca da vedação de intermediação em contratos de patrocínio, consubstanciada no art. 25, § 4º, da IN Secom 9, de 19/12/2014 , dar conhecimento à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) de tal constatação, para que, quando da consolidação do relatório da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) conduzida sob o TC 034.922/2016-4, recomende à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Secom) que adote os procedimentos necessários para aperfeiçoar a normatização relacionada à referida vedação, de modo a mitigar dificuldades de interpretação quando da aplicação da referida norma.

164.3. atribuir sigilo ao presente relatório, bem como classificar as peças 7, 8, 12, 15, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28 e 32 com sigilosas, nos termos do art. 4º, § 2º c/c art. 5º, § 4º da Resolução-TCU 254/2013, tendo em vista solicitações do auditado constantes das referidas peças;

164.4. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido em decorrência desta fiscalização, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), para fins de consolidação.

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de auditoria realizada no Banco do Brasil S.A. (BB), com o objetivo de verificar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados com entidades esportivas, nos exercícios de 2012/2016.

53. O trabalho em foco integra Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), que deverá promover avaliação sistêmica das contratações de patrocínio em seis empresas estatais, a saber: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

54. A presente auditoria buscou avaliar os critérios utilizados pelo Banco do Brasil para a escolha das modalidades e entidades esportivas a serem patrocinadas, bem como a quantidade de recursos a ser aportada em cada projeto de patrocínio, a metodologia de mensuração do retorno do investimento feito em patrocínios e a aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes, em especial, às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR).

55. No Banco do Brasil, a área responsável pelo processo de concessão de patrocínio esportivo é a Diretoria Marketing e Comunicação, que responde por ações de promoção, patrocínio, publicidade e propaganda. Dentro de sua estrutura, à Gerência Comunicação II compete a prospecção de projetos e modalidades esportivas para patrocínio; avaliação de propostas de ações de promoção e patrocínio de marketing esportivo, autorização da sua realização e implementação; condução do processo de negociação de projetos de promoção e patrocínio de marketing esportivo; e acompanhamento da qualidade das entregas realizadas pelos prestadores de serviços e do processo de governança das confederações esportivas patrocinadas.

56. No âmbito daquele banco, de 2012 a 2016, o total de recursos destinados a ações de comunicação foi de aproximadamente R$ 2,88 bilhões. Desse montante, aproximadamente R$ 1,1 bilhão foi alocado em ações de promoção e patrocínio, o que corresponde a uma média anual de R$ 220 milhões. Com relação especificamente a **patrocínios esportivos**, objeto específico deste trabalho, o montante empregado no período de **2012 a 2016** foi de aproximadamente **R$ 540 milhões**.

57. Para os esportes olímpicos e paralímpicos, os patrocínios são fontes significativas de recurso.

II

7. Para melhor compreensão do tema, permito-me trazer breves considerações acerca dos principais conceitos tratados no presente trabalho.

8. Importante normativo que disciplina a realização de patrocínio em âmbito federal é a IN/Secom/PR 9/2014, atualizada pela IN/Secom/PR 1/2017, que trata do patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal. Referida norma considera as ações de patrocínio como ações de comunicação, instrumentalizadas por um contrato de patrocínio, "que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros".

9. Para tanto, estabelece, em seu art. 2º, inciso II, que os objetivos do patrocínio referem-se a: (a) gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; (b) ampliar relacionamento com públicos de interesse; (c) divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; (d) ampliar vendas e (e) agregar valor à marca do patrocinador.

10. O mesmo normativo estabelece, em seu art. 25, § 1º, que a fixação do valor do patrocínio não deve ser vinculada aos custos da iniciativa patrocinada, mas na expectativa de alcance dos objetivos de comunicação acima referidos, cabendo ao patrocinador a verificação do alcance desses objetivos (art. 33 da norma).

11. Existem dois tipos de patrocínio: incentivado e não incentivado. O não incentivado difere do incentivado, pois, neste caso, o patrocinador tem direito a um benefício fiscal consistente na possibilidade de dedução, até determinado limite máximo, do imposto de renda devido, nos termos da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438/2006).

12. Na hipótese de patrocínio incentivado, o projeto a ser patrocinado deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte (ME) e, após sua conclusão, o patrocinado deverá prestar contas ao ME, a quem incumbirá a emissão de parecer acerca de sua aprovação ou rejeição, nesta última hipótese, com a instauração de tomada de contas especial (TCE).

13. Cabe, por fim, a menção de que eventual ressarcimento apurado em sede de TCE deverá ser realizado em favor do Tesouro Nacional e não aos cofres do patrocinador, conforme já decidido por esta Corte de Contas quando da apreciação do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, porquanto tais recursos decorreram de renúncia fiscal.

14. De acordo com o normativo interno do Banco do Brasil, relativo às regras a serem observadas na negociação e contratação de ações de promoção e patrocínio por parte da entidade (Instrução Normativa 520-1), o objetivo do patrocínio esportivo é apoiar o desenvolvimento de modalidades esportivas e/ou atletas e transferir benefícios, atributos e valores do esporte para a marca.

III

15. A Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), responsável pela realização deste trabalho, com base em critérios de materialidade, risco e relevância, selecionou uma amostra de quatro contratações (com a Sauber MotorSport AG, com a Nasr & Nasr Produção e Locação de Móveis e Artigos para Eventos Ltda. ME, com a Confederação Brasileira de Handebol – CBHB e com a Confederação Brasileira de Voleibol – CBV), com vistas a responder as seguintes questões de auditoria:

Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização? As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a

respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva e à entidade escolhida? As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio? As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração? As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00?

16. Para o exame atinente às prestações de contas dos contratos de patrocínio, se apresentadas de acordo com o art. 31 da IN/Secom 9/2014, no tocante a existência de mecanismos internos para verificar o cumprimento de cláusulas contratuais, foram analisadas as relativas aos seguintes eventos/contratos: Liga Nacional Masculina de Voleibol de 2015 (contrato 2012/9600.0113); Final da Liga Nacional Masculina de Handebol de 2016 (contrato 2016/7421.2752); Nasr & Nasr Produção e Locação de Móveis e Artigos para Eventos Ltda ME (contrato 2015/7421.2726); e Sauber MotorSport AG (contrato 2015/9600.0001).

17. No que tange aos contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção, os exames foram realizados sobre a totalidade dos contratos de patrocínios firmados pelo Banco do Brasil no período de 2012 a 2016.

IV

18. Finalizados os trabalhos, a equipe de auditoria identificou coerência entre os objetivos dos patrocínios com a estratégia de marketing e com o plano estratégico da organização. Constatou também o encaminhamento prévio das propostas de patrocínio, que possuíam valores superiores a R$ 20 mil, ao Departamento de Patrocínios para manifestação, conforme determina o art. 8º da IN/Secom 9/2014. Além disso, observou a existência de procedimentos internos para verificar o cumprimento das cláusulas contratuais, conforme dispõe o art. 31 da referida IN.

19. Todavia, detectou alguns achados relacionados aos critérios para a seleção de patrocínios esportivos, à normatização da escolha dos patrocínios, à metodologia de precificação, aos mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos e aos procedimentos de controle e acompanhamento de situações de risco, os quais motivaram proposta, acompanhada pelo corpo gerencial daquela unidade técnica (peças 34/36), de expedição de recomendações ao BB.

20. Manifesto minha concordância parcial às conclusões e propostas de encaminhamento sugeridas pela unidade técnica, pelas razões que passo a expor.

V

21. Os dois primeiros achados - ausência de detalhamento dos critérios para a seleção de patrocínios esportivos e deficiência normativa sobre a fundamentação de escolha de patrocínios esportivos - implicam, segundo a equipe de auditoria, prejuízo à objetividade e à impessoalidade na seleção dos patrocínios feitos pela instituição.

22. Com relação aos critérios para a seleção de patrocínios esportivos (modalidades e projetos), ressaltou a equipe de auditoria entender <u>faltar detalhamento normativo para sua implementação</u>, conforme exigiria o § 1º do art. 5º da IN/Secom 9/2014 ("independentemente do processo de seleção adotado, a análise prévia das propostas de patrocínio deverá ser feita com base em critérios objetivos").

23. Além disso, para aquela equipe, a norma do banco <u>não impõe caráter de obrigatoriedade</u> da adoção dos critérios de seleção, mas apenas de "priorização", o que fragilizaria o cumprimento do art. 5º, § 1º, da IN/Secom 9/2014.

24. Segundo a Instrução Normativa 520-1 do BB, na seleção dos patrocínios esportivos, <u>devem ser priorizados</u>: (a) modalidades que tenham grande visibilidade por meio de transmissão em TV aberta ou fechada - canais de esporte - e que sejam destaques na mídia especializada; e (b) modalidades, atletas, clubes, eventos esportivos e competições que não sejam patrocinadas por outras instituições financeiras e que permitam a realização de ações de relacionamento com público de interesse do Banco.

25. E, no que tange à seleção da entidade/projeto, devem ser priorizados: (a) projeto de patrocínio individual ou coletivo (seleções) com performance de destaque nas competições mais relevantes da modalidade; (b) confederações e atletas que gozem de imagem positiva junto à sociedade, não tendo sido objeto de denúncias por práticas não condizentes com a atividade desportiva ou crime de qualquer natureza; (c) confederações que adotem princípios de gestão baseados nos melhores princípios de governança corporativa como transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa; (d) projetos que possam ser patrocinados por meio da Lei de Incentivo ao Esporte; (e) projetos de representação nacional que reforcem atributos valorizados na Essência BB; e (f) projetos de entidades sem fins lucrativos componentes do Sistema Nacional do Desporto, que atendam às exigências contidas no art. 18-A da Lei 9.615 de 24.03.1998.

26. A equipe ressaltou que alguns dos critérios, na forma em que foram construídos, desacompanhados de um detalhamento normativo, prejudica a objetividade requerida pela norma nos processos de seleção de patrocínio. Exemplifica, nesse sentido, as expressões "modalidades que tenham grande visibilidade"; "modalidades que permitam a realização de ações de relacionamento com público de interesse do banco"; "imagem positiva", "representação nacional", "atributos valorizados na Essência BB", "performance de destaque" e "melhores princípios de governança".

27. Além disso, frisou que a atribuição a esses critérios de caráter de priorização em vez de obrigatoriedade mitiga a eficácia da norma relativa à cogência da objetividade nos processos de seleção de patrocínios.

28. Desta forma, o órgão instrutivo propôs que seja expedida recomendação ao Banco do Brasil no sentido de adotar procedimentos de elaboração e regulamentação normativas necessários para que os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos possibilitem, quando de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo referido processo de seleção, a devida evidenciação da objetividade e impessoalidade presentes em cada escolha; bem assim que atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5, § 1º, da IN-SECOM 9/2014.

29. Ao contrário do que entende o Banco do Brasil, a equipe ressaltou que o aperfeiçoamento que ora propõe (melhor detalhamento normativo) não objetiva engessar o processo de seleção de patrocínios a ponto de trazer os prejuízos apontados pelo banco, a exemplo de risco de direcionamento do patrocínio a uma ou poucas modalidades/segmentos esportivos ou prejuízo concorrencial à instituição, ante o impedimento de patrocínio de modalidades ou eventos que venham a ser criados.

30. O intuito seria trazer objetividade aos critérios existentes, com melhor definição de termos, de modo a assegurar a efetiva objetividade do processo de seleção de patrocínios da entidade.

31. Da mesma forma, registrou a equipe de auditoria que, da análise das notas técnicas que fundamentam cada patrocínio, não foi possível identificar a evidenciação expressa dos critérios de seleção adotados em cada caso, em face das normas da entidade, o que prejudica a demonstração da objetividade e da impessoalidade, que se constituem em elementos essenciais do referido processo seletivo. É que as normas que tratam do assunto na instituição bancária não contemplam explicitamente a obrigatoriedade da referida evidenciação.

32. Nestas condições, propôs a expedição de recomendação ao Banco do Brasil para que adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa dos critérios de seleção fixados normativamente pela entidade que venham a ser adotados em cada contrato de patrocínio firmado, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos.

33. Acolho em parte o encaminhamento proposto pela unidade técnica.

34. No caso do Banco do Brasil, em que pese a análise realizada pela equipe de auditoria, considero que os exemplos apresentados pela equipe não permitem concluir pela ausência de objetividade, de forma generalizada, nas seleções do banco. Em sentido oposto, os critérios de seleção parecem perseguir aspectos importantes relacionados à pertinência, adequação e repercussão da ação patrocinada.

35. Por exemplo, ao ser indicado, como critério, “modalidade com visibilidade”, é especificada a natureza (TV aberta ou fechada nos canais de esporte) e o alcance (destaques na mídia especializada) da transmissão para caracterizá-la. Ao mencionar ‘imagem positiva”, especifica como aquela em que o patrocinado não tenha sido objeto de denúncia por práticas não condizentes com a atividade desportiva ou crime de qualquer natureza. Ao estipular “princípios de governança corporativa”, indica quais parâmetros serão considerados, como a transparência, a prestação de contas, a equidade e a responsabilidade corporativa. Ao indicar Essência BB, referem-se a valores institucionais declarados pelo banco, de amplo conhecimento institucional.

36. Desse modo, considero que os critérios constantes no normativo do banco se mostraram amplos o bastante para não descaracterizar a objetividade requerida nem restritos o suficiente para direcionar o patrocínio.

37. Entretanto, considerando que a definição objetiva dos critérios a serem adotados na seleção dos patrocínios deve sempre ser continuamente perseguida pelas instituições a fim de que, efetivamente, possibilitem a devida evidenciação da objetividade e impessoalidade de cada escolha, não vejo prejuízo em determinar à instituição que revise periodicamente os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos a serem objeto de contratos de patrocínio, com o intuito de aperfeiçoá-los, permitindo sempre, quando de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo processo de seleção, a devida evidenciação da objetividade (pertinência, adequação e repercussão da ação patrocinada) e impessoalidade presentes em cada escolha.

38. Propugno também pela expedição de determinação, e não recomendação como proposto pela unidade técnica, para que o BB atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5, § 1º, da IN-SECOM 9/2014, bem assim da expressa fundamentação dos patrocínios concedidos, de forma à devida evidenciação da objetividade e impessoalidade presentes em cada escolha.

VI

39. No tocante ao terceiro achado, relativo à metodologia de precificação dos patrocínios, a equipe de auditoria pontuou ter restado evidente que os valores dos patrocínios integrantes da amostra examinada não foram pautados na expectativa de atingimento dos objetivos da instituição para com os respectivos contratos, em desconformidade com o § 1º do art. 25 da IN Secom 9/2014.

40. Este normativo determina que os valores dos contratos de patrocínios devem ser pautados na expectativa de atingimento dos objetivos estabelecidos pela instituição para o respectivo patrocínio e devem ser independentes dos custos da patrocinada, o que não foi observado em alguns contratos constantes da amostra dos patrocínios analisada, cujos valores foram pautados em outros critérios como os valores pagos a outros atletas por outras empresas ou o montante fixado pela empresa detentora do atleta.

41. Deve ser ressaltado que, no caso do patrocínio ao Voleibol, a situação diferenciou-se um pouco. Para o cálculo do valor a ser patrocinado, foi considerado o resultado de um estudo “técnico especializado no qual se apurou o *valuation* do patrocínio que, por sua vez, considerou, na metodologia de cálculo, os objetivos estratégicos do Banco do Brasil”. A equipe de auditoria destacou, entretanto, que, apesar disto, existem fragilidades na justificativa dos referidos preços, já que foram adicionados custos de contrapartidas de responsabilidade do patrocinado, o que contraria o normativo acima indicado.

42. A equipe ressaltou que, nestas circunstâncias, aumenta o risco de concessão de patrocínios em valores superiores aos reais benefícios dos contratos firmados pelo Banco do Brasil. Esta instituição, apesar de frisar que possui mecanismos adicionais que diminuem tal risco, informou ser possível promover ajustes nos normativos internos de acordo com a norma da Secom.

43. A equipe alerta, no entanto, que somente a formalização da regra da referida secretaria possa não ser suficiente, motivo pelo qual propôs que seja expedida recomendação à instituição financeira que “avalie a conveniência e a oportunidade de constituir um grupo de trabalho para estudar a

viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, § 1º, da IN Secom 9/2014".

44. Com efeito, o orçamento a ser alocado a um patrocínio não é uma questão simples e depende de vários fatores, a exemplo do retorno pretendido em *networking*, da geração de negócios, do reforço de marca etc. Verifico, da relatoria dos demais processos referentes a outras estatais, que a precificação dos patrocínios se mostra, de fato, uma dificuldade, em maior ou menor grau, em todas elas. Assim, entendo que a proposta da unidade técnica é pertinente, motivo pelo qual a acolho, com pequeno ajuste de redação. Todavia, considero que melhores resultados serão obtidos a partir de trabalho conjunto entre as instituições e a Secom, razão pela qual recomendação nesse sentido à referida secretaria também será feita por ocasião da consolidação da presente FOC.

VII

45. Em relação aos mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios adotados pelo Banco (pesquisas externas, relatórios de retorno de mídia espontânea e relatórios gerenciais internos), a equipe frisou serem insuficientes para identificar a relação custo-benefício das ações.

46. Tal fato poderia resultar, como ponderou a equipe de auditoria, na realização e/ou manutenção de contratos de patrocínio desvantajosos para a entidade; na falta de transparência quanto aos recursos aplicados; e em riscos à imagem da instituição, por patrocinar ações com baixa relação custo-benefício.

47. Registrou, no entanto, a ocorrência de recente aperfeiçoamento do processo de avaliação de retorno, em fase de implementação, fruto de recomendação da auditoria interna da instituição, que, em 2015, havia identificado que os Relatórios de Avaliação de Resultados não apresentavam padrão quanto aos resultados observados nem contemplavam informações a respeito de retorno em função de valores desembolsados.

48. Assim propôs, e foi acatada pelo Banco, a alteração dos normativos, que passaram a prever seguintes indicadores: a) percepção de satisfação ou pertinência da realização do evento; b) conhecimento ou lembrança do apoio do BB ao evento; e c) entendimento da mensagem que o Banco pretendia comunicar com a ação.

49. Todavia, a equipe de auditoria ressaltou que a implementação dessa nova metodologia ocorrerá com a renovação de cada contrato de patrocínio, razão pela qual não foi possível ser observada sobre os processos integrantes da amostra analisada. Frisou, ainda, que apesar desse melhoramento, inexistem ainda instrumentos que permitam avaliar a relação custo-benefício de cada ação.

50. Realçou, por oportuno, a informação prestada pelo Banco do Brasil no sentido de que está em avaliação a contratação de empresa de consultoria para definir metodologia de *Return on Investment* – ROI, ou retorno de investimento, para ações de comunicação, com o intuito de aprimorar as definições de planejamento, orçamento, acompanhamento e métricas de performance dessas ações.

51. Apesar desta notícia, entendeu prudente a expedição de recomendação ao aludido banco para que adote medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9/2014, bem como com o princípio constitucional da eficiência.

52. Entendo pertinente a proposta da equipe de auditoria, uma vez que a contratação informada pelo banco ainda não se concretizou. Todavia, considero que, pela importância da questão posta ao descortino desta Corte, deve ser feita determinação, e não recomendação como propôs a unidade técnica.

VIII

53. Relativamente ao controle e ao acompanhamento de situações de risco em contratos de patrocínio, a equipe de auditoria relatou que, embora haja previsão no normativo do Banco do Brasil para o administrador atentar às possíveis ocorrências previstas nas vedações normativas e adotar medidas para minimizar a exposição aos riscos de imagem, como sua associação a denúncias e corrupção, faltam procedimentos padronizados e formalizados específicos que, efetivamente, o protejam de exposições negativas.

54. A equipe constatou que as medidas adotadas quando da apuração de denúncias a respeito dos patrocínios envolvendo, por exemplo, a Confederação Brasileira de Handebol (CBHB) e a Confederação Brasileira de Voleibol (CBV) decorreram de atos de gestão discricionários dos agentes responsáveis pelo acompanhamento dos referidos contratos, sem o suporte de mecanismos de controle previamente estabelecidos pela instituição.

55. O desconhecimento por parte dos gestores do tratamento a ser adotado em face de eventuais problemas advindos da má condução dos patrocinados acaba por favorecer os riscos de prejuízo à consecução do objetivo dos contratos de patrocínio de agregar valor à imagem da instituição, em decorrência de sua possível associação a práticas ilícitas.

56. Destarte, considerando também que a instituição concordou com a necessidade de revisão parcial de suas normas, a equipe propôs, o que acolho, que seja expedida recomendação no sentido de que "avalie a conveniência e a oportunidade de sistematizar e formalizar as medidas de controle que devem ser adotadas em situações de risco à imagem da instituição na execução de contratos de patrocínio, observado o modelo de gerenciamento de riscos estabelecido pela entidade, com vistas a aperfeiçoar os mecanismos de controle aplicáveis aos referidos contratos".

IX

57. Por fim, trago algumas ponderações acerca de contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção, prática vedada pelo art. 25, § 4, da IN/Secom-PR 9/2014.

58. Não obstante tal proibição, foi constatado pela equipe de auditoria que 26 contratos de patrocínio foram pactuados nestes termos, dentre os cinquenta firmados no período de 2012-2016. A ponderação feita pelo Banco do Brasil, entendida como coerente pela equipe de auditoria, foi no sentido de que a norma da Secom conteria ambiguidade que fragilizaria sua aplicação.

59. Para o Banco, o conceito de "intermediação" apresentado no normativo carece de clareza, o que pode deixar margens para diversas interpretações, como por exemplo, o entendimento de que a intermediação é vedada apenas quando envolver agências de publicidade e promoção, e não outras empresas com natureza diversa.

60. Para ele, a regra não veda o patrocínio de projetos cujo proponente seja agência de publicidade ou promoção que detenha os direitos sobre o objeto do patrocínio, mas sim quando essas empresas exerçam o papel de intermediadores entre o banco e o real detentor dos direitos sobre o projeto. Que, em relação aos contratos listados, entende não haver qualquer descumprimento normativo, uma vez as empresas patrocinadas eram as reais e exclusivas detentoras dos direitos do projeto ou do atleta, não havendo outra empresa envolvida no processo.

61. Ressaltou que os 26 patrocínios reportados pela equipe de auditoria passaram pelo crivo da Secom e foram aprovados, o que a ele deu segurança sobre seu entendimento. E que, caso não seja esse o sentido correto da norma, deve então haver uma melhor definição conceitual, de modo a não deixar margens para interpretações contrárias.

62. Anuindo à argumentação apresentada pelo Banco do Brasil sobre a existência de deficiência normativa nas orientações da Secom e considerando o seu caráter sistêmico, a equipe de auditoria propôs, em suma, que o assunto deve ser tratado quando da consolidação desta FOC, conduzida sob o TC 034.922/2016-4, oportunidade em que deve ser recomendada à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Secom) que adote os procedimentos necessários para aperfeiçoar a normatização relacionada à referida vedação, de modo a mitigar dificuldades de interpretação quando da aplicação da referida norma.

63. Com razão o órgão instrutivo. Com efeito, o mesmo achado foi observado na CAIXA (TC 018.810/2017-9) e na Petrobras (TC 018.224/2017-2), o que evidencia o seu caráter sistêmico. Dessa forma, considerando que o assunto deve realmente ser tratado de modo conjunto no âmbito do processo consolidador, acompanho a sugestão da unidade técnica e deixo de propor medidas corretivas nesta oportunidade.

X

64. Em derradeiro, frente à solicitação do Banco do Brasil, coloca-se sob sigilo o relatório e as peças 7, 8, 12, 15, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28 e 32, nos termos do art. 4º, § 2º c/c art. 5º, § 4º da Resolução-TCU 254/2013.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2766/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.757/2017-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Paulo Rogério Caffarelli.
4. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A..
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda).
8. Representação legal: Lucinéia Possar (OAB/PR 19.599 e OAB/DF 40.297).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada no Banco do Brasil com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios;

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

9.1 determinar ao Banco do Brasil, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.1.1. atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5, § 1º, da IN-SECOM 9/2014;

9.1.2 adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.1.3. adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa dos critérios de seleção fixados normativamente pela entidade que venham a ser adotados em cada contrato de patrocínio firmado, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos;

9.1.4 revise periodicamente os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos a serem objeto de contratos de patrocínio, com o intuito de aperfeiçoá-los, permitindo sempre, quando de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo processo de seleção, a devida evidenciação da objetividade (pertinência, adequação e repercussão da ação patrocinada) e impessoalidade presentes em cada escolha;

9.2. recomendar ao Banco do Brasil, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.2.1. sistematize e formalize as medidas de controle que devem ser adotadas em situações de risco à imagem da instituição na execução de contratos de patrocínio, observado o modelo de gerenciamento de riscos estabelecido pela entidade, com vistas a aperfeiçoar os mecanismos de controle aplicáveis aos referidos contratos;

9.2.3. articule junto à Secom a constituição de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.3. atribuir sigilo ao relatório que fundamenta a presente deliberação, bem como classificar as peças 7, 8, 12, 15, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28 e 32 como sigilosas, nos termos do art. 4º, § 2º c/c o art. 5º, § 4º, da Resolução-TCU 254/2013; e

9.4. dar ciência desta deliberação ao Banco do Brasil e à Secom.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2766-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 018.810/2017-9.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Caixa Econômica Federal.
Responsável: Nelson Antônio de Souza.
Representação legal: Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi (OAB/DF 40.915).

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. CAIXA. AVALIAÇÃO SISTÊMICA DAS CONTRATAÇÕES DE PATROCÍNIO COM ENTIDADES ESPORTIVAS. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas.

6. A presente auditoria foi realizada nos contratos de patrocínio firmados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) com entidades esportivas, abrangendo o período de 2012/2016.

7. Finalizados os trabalhos fiscalizatórios, foi elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) a instrução seguir transcrita, com ajustes de forma pertinentes, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 56/58):

Visão Geral

1. O patrocínio é uma das ações de comunicação do Poder Executivo Federal. O principal normativo que rege esse tipo de ação é a Instrução Normativa da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (IN Secom) 9/2014.

2. O patrocínio, de acordo com o art. 2º, I, da IN Secom 9/2014, consiste em "ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio".

3. Em 27/7/2017, esse conceito foi aprimorado pela IN Secom 1/2017 que define, em seu art. 3º, III, patrocínio como:

ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros.

4. Registra-se que as ações de patrocínio são vinculadas aos seguintes objetivos, discriminados de modo segregado no art. 2º, II, da IN Secom 9/2014: "gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador".

5. Conforme apresentado no relatório de levantamento do TCU sobre o Sistema Nacional de Desporto (TC 021.654/2014-0), a principal fonte de recursos do desporto olímpico e paraolímpico brasileiro decorre da Lei 10.264, de 16 de julho de 2001, denominada Lei Agnelo/Piva.

6. Outra fonte de recursos públicos importante para os comitês e confederações olímpicas e paraolímpicas consiste nos patrocínios concedidos pelas empresas estatais federais. Nesse sentido, cumpre destacar que, de acordo com informações obtidas no referido levantamento, a participação de recursos dos patrocínios concedidos pelas empresas estatais é significativamente superior à proveniente das empresas privadas.

7. Além da representatividade de recursos públicos na concessão de patrocínios esportivos, outro aspecto que demonstra a relevância desta auditoria é o fato de o relatório de levantamento, anteriormente mencionado, ter apontado para a existência de controles deficientes ou inexistentes dos recursos públicos aplicados no Sistema Nacional do Desporto (SND), o que pôde ser comprovado na Fiscalização de Orientação Centralizada (TC 023.922/2015-0), realizada com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva), por parte de entidades componentes do SND.

8. No que concerne especificamente à Caixa Econômica Federal (Caixa), entidade objeto da presente fiscalização, cumpre mencionar que se trata de instituição financeira sob a forma de empresa pública, de natureza jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda, regida pelo seu Estatuto Social e pelas disposições legais que lhe são aplicáveis.

9. De maneira geral, as atividades da Caixa abrangem captação e aplicação de recursos em operações comerciais, cambiais, imobiliárias e rurais; prestação de serviços bancários, como administração de fundos e carteiras de investimento. Também atua nos segmentos de seguros, previdência privada, capitalização e administração de consórcios por intermédio de participações societárias na Caixa Seguridade e Caixa Participações S/A. Por fim, atua como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e saneamento e infraestrutura, sendo o principal agente de execução da política habitacional e de saneamento do Governo Federal, bem como agente operador e principal agente financeiro do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

10. Em 2016, o lucro líquido da instituição foi de R$ 4,1 bilhões e o patrimônio líquido correspondia a R$ 63,6 bilhões, incluindo R$ 36,5 bilhões em Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida elegíveis a compor o capital principal em Basileia III. Ao final do exercício, o total de ativos da empresa era de R$ 1,3 trilhão. Esse número chega a 2,1 trilhões se considerar o total de ativos administrados, dos quais R$ 502 bilhões correspondem ao saldo do FGTS (Relatório de Administração de 2016 da Caixa Econômica Federal).

11. Com relação ao tema objeto desta fiscalização, cumpre observar que, de 2012 a 2016, o total de recursos destinados pela entidade a publicidade e propaganda foi de aproximadamente R$ 3,85 bilhões, o que corresponde a uma média anual de R$ 771 milhões. Com relação especificamente a patrocínios esportivos,

objeto deste trabalho, o montante empregado no período de 2012 a 2016 foi de aproximadamente R$ 1 bilhão (peça 18, itens não digitalizáveis - arquivo Realizado Demac 2012 a 2016 (Grupo Publicidade e Patrocínio - 5306)).

12. De acordo com o normativo interno da Caixa relativo à concessão de patrocínios, o Manual Normativo de Marketing – Patrocínio AE013079 (referenciado no restante deste relatório apenas como "AE013079"), o objetivo do patrocínio de "projetos realizados em parceria ou promovidos por terceiros" é a: "divulgação da imagem, marca, produtos e serviços, programas sociais e de bens culturais e históricos da Caixa, junto a segmento de público identificado como de interesse mercadológico, financeiro/negocial ou institucional" (peça 18, itens não digitalizáveis, arquivo "AE013079").

13. Na estrutura da Caixa, a área responsável pela definição da política de concessão de patrocínio é a Diretoria Executiva de Marketing e Comunicação (Demac), mais especificamente a Superintendência Nacional de Promoções e Eventos (Supen). Esta é responsável, ainda, pela análise de propostas de patrocínio que eventualmente são recebidas pelas áreas da Matriz, além de verificar a viabilidade das propostas e seu enquadramento no foco de atuação da Caixa e nos normativos vigentes.

14. A recepção e a análise das propostas de patrocínios competem à Supen, à Gerência de Filial de Marketing e Comunicação (Gimac) e à Representação de Filial de Marketing e Comunicação (Remac), em seus âmbitos de atuação. A Gimac e a Remac efetuam a gestão dos processos de patrocínio e são responsáveis pela operacionalização e/ou acompanhamento dos projetos, mesmo que a contratação tenha sido realizada por outra Regional de Marketing (peça 18, itens não digitalizáveis, arquivo "AE013079").

Objetivo e Questões de Auditoria

15. Esta auditoria faz parte de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada com o intuito de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas, em especial sob a ótica dos critérios utilizados por essas estatais para fundamentar sua decisão a respeito de: escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; quantidade de recursos a ser aportada em cada projeto de patrocínio; metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal; e aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secom.

16. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os patrocínios estão sendo firmados e executados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

I. Quanto à atuação das entidades estatais patrocinadoras:

a) Questão 1: As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio?

b) Questão 2: As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração?

c) Questão 3: Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização?

d) Questão 4: As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva e à entidade escolhida?

e) Questão 5: As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00?

f) Questão 6: Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção?

g) Questão 7: As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom?

Metodologia

17. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos por esta Corte de Contas (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

18. Na fase de planejamento da FOC, como suporte à identificação do problema e à formulação das questões de auditoria, foram utilizados os resultados apresentados no relatório de levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto no Sistema Nacional do Desporto (TC 021.654/2014-0). Ainda na fase de planejamento, também foram realizadas as seguintes atividades: a) consulta à

legislação, aos documentos oficiais e aos artigos relacionados ao tema da auditoria; b) elaboração de matriz de planejamento; c) definição dos contratos firmados por entidade a serem incluídos na amostra, considerando, entre outros aspectos, a materialidade do objeto contratado e o período de celebração do ajuste, em função da vigência dos normativos relacionados; d) realização de painel de especialistas com profissionais acadêmicos e do mercado privado envolvidos no estudo e na avaliação do patrocínio ao esporte; e e) realização de workshop de planejamento com os auditores membros das auditorias da FOC, com o objetivo de nivelar conhecimentos sobre o tema e preparar a fase de execução.

19. O trabalho de delimitação do escopo resultou na escolha de quatro aspectos centrais: escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas, quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio, metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal e aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secom, assim como aos princípios constitucionais que regem a atuação de toda a administração pública e às disposições da Lei 8.666/1993. Registra-se que o escopo da fiscalização foi delimitado para ajustes vigentes no período de 2015 a 2016.

20. As questões de auditoria a serem respondidas ao longo dos trabalhos, as informações requeridas para tanto, os procedimentos a serem empregados e os possíveis achados foram consubstanciados na Matriz de Planejamento, constante do sistema Fiscalis sob o número 262/2017.

21. A principal técnica de auditoria empregada foi a análise documental.

22. Para a execução dos procedimentos relacionados às questões de auditoria 3 a 9, referentes à atuação das entidades estatais patrocinadoras, foi adotada amostragem não estatística, que resultou na avaliação dos seguintes processos:

Patrocinado	Processo	Exercício	Valor
Corinthians			
	PRO SUPEN 170/2015	2015	
	PRO SUPEN 311/2016	2016	
		Total	
Flamengo			
	99.5458.0644/2015	2015	
	99.5458.0022/2016	2016	
		Total	
Circuito Caixa de Maratoninhas			
	344/2015	2015	
	133/2016	2016	
		Total	
4º Campeonato Brasileiro de Futebol Feminino			
	PRO SUPEN 08/2016	2016	

	Total

Tabela 2 – Amostra não estatística de contratos de patrocínio firmados pela CEF entre 2015 e 2016
Elaboração: Secex-Fazenda
Fonte: Arquivo "Relatório_Relação de todos patrocínios_ evolução anual_completo.xls" (peça 11 – item não digitalizável).

Limitações inerentes à auditoria

23. Não foram identificadas limitações para a realização do presente trabalho de fiscalização.

Volume de Recursos Fiscalizados

24. O volume de recursos fiscalizados foi de R$ 102.590.000,00, referente ao total de recursos aplicados pela Caixa Econômica Federal nos contratos de patrocínio esportivo selecionados na amostra.

Benefícios estimados da fiscalização

25. A partir da adoção de medidas saneadoras em face dos apontamentos decorrentes desta fiscalização sobre os patrocínios esportivos concedidos pela Caixa Econômica Federal, espera-se contribuir para o aprimoramento da gestão e da governança de tais ações de comunicação, especialmente no que se refere aos aspectos de eficiência, eficácia, economicidade, impessoalidade e transparência.

Processos Conexos

26. Com relação a processos conexos, cumpre mencionar o TC 034.922/2016-4: auditoria de conformidade, realizada na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de avaliar os patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas, a qual abarca a presente fiscalização.

27. ACHADOS DE AUDITORIA

2.1. Deficiências no processo de precificação de patrocínios

Situação Encontrada:

36. A Caixa Econômica Federal não possui uma política e/ou metodologia de precificação que, efetivamente, estabeleça o valor adequado para os contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira firmados nos referidos contratos.

37. A Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, em seu art. 25, §1º, determina que "A fixação do valor do patrocínio deverá ser pautada pela expectativa de atingimento dos objetivos previstos no inciso II do art. 2º desta Instrução Normativa, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada".

38. O art. 2º, inciso II, dessa IN, por sua vez, traz o conceito de "objetivos do patrocínio", qual seja: "gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador".

39. Como visto, a norma da Secom-PR determina que os valores dos contratos de patrocínios devem ser pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos estabelecidos pela instituição para o respectivo patrocínio e não podem estar relacionados com os custos da iniciativa patrocinada.

40. Instada acerca da existência de metodologia de precificação dos contratos de patrocínio, a Caixa apresentou as seguintes informações, *in verbis* (peça 18, Ofício 008/2017/Caixa/Demac - p. 13):

Em resposta ao questionamento esclarecemos que a precificação dos projetos baseia-se na avaliação das planilhas de custos apresentadas pelos proponentes, equivalência e proporcionalidade entre ações esportivas, grau de participação da CAIXA nos projetos, avaliação das edições anteriores (relatórios que têm por objetivo avaliar os resultados da ação e embasar a precificação de renovação, se for o caso), além de relatório de retorno de exposição de mídia (Ibope/Repucom, conforme exemplo enviado em anexo) e KPI's (*Key Performance Indicator* - Indicadores-Chave de Desempenho), tais como: tamanho de torcida; folha de pagamento de Estados/Municípios; relação negocial com a CAIXA; engajamento digital, entre outros, no caso da modalidade futebol.

O grau de participação da CAIXA, bem como a necessidade de avaliação dos projetos e a exigência das planilhas de custos dos eventos estão descritos no Manual Normativo de Marketing-Patrocínio MN AE013, conforme abaixo.

41. De acordo com a Caixa, um dos componentes para precificação dos projetos é a avaliação das planilhas de custos apresentada pelos proponentes, o que já demonstra que o processo está em desconformidade com o art. 25, § 1º, da IN 9/2014 Secom-PR.

42. De acordo com o dispositivo, a fixação do valor do patrocínio deverá ser pautada pela expectativa de atingimento dos objetivos previstos no inciso II do art. 2º desta Instrução Normativa, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada.

43. Na descrição, verifica-se que a Caixa utiliza diversas variáveis para se precificar os contratos de patrocínio. No entanto, em que pese a utilização dessas variáveis, não resta claro como são feitos os cálculos, tampouco o peso de cada variável na composição do preço.

44. Além disso, em consulta ao referido Manual Normativo, não foi possível localizar a metodologia para precificação dos contratos de patrocínio (peça 36), o que sugere que o método não está formalizado.

45. Para a presente análise, com o objetivo de verificar a aplicação prática da metodologia na precificação dos contratos de patrocínio, selecionou-se a documentação relativa ao Contrato de patrocínio do Sport Clube Corinthians no ano de 2016, por possuir maior materialidade dentre os contratos de patrocínio esportivo realizados pela instituição financeira no referido ano.

46. Em análise à Resolução do Conselho Diretor 7293/2016, que dispõe sobre a alteração de contrapartidas e o período de vigência nos contratos de renovação de patrocínio do Sport Clube Corinthians Paulista, verificam-se, nas justificativas, que a decisão pela aprovação do patrocínio considerou variáveis como: tamanho da torcida, dados do relatório Ibope/Repucom acerca de valores de exposição da marca na mídia, média de pagantes nos estádios e número de sócio-torcedores (peça 18, itens não digitalizáveis – arquivo 7293 – Corinthians e Vasco 2016 – RD, VO e Anexos.pdf).

47. Embora a decisão tenha se pautado por esses dados, não há no documento um memorial de cálculo ou fórmula, enfim, critérios objetivos, que permitam chegar no valor de R$ 30 milhões para a patrocinada.

48. Em outro documento, que dispõe sobre a estratégia de atuação em futebol no ano de 2016 (Resolução do Conselho Diretor 7210/2015), verifica-se a aprovação da estratégia de atuação em futebol para o ano de 2016 (...). O art. 4º da Resolução estabelece diversos elementos que devem ser considerados na análise e valoração das propostas (peça 18, itens não digitalizáveis – 7210 - Futebol 2016 - RD, VO e Anexos.pdf – p. 3-4).

49. No entanto, novamente, não há explicação de como a conta é feita, qual o peso de cada elemento na valoração das propostas, o que demonstra que há um elevado grau de subjetivismo nessa análise, fato que pode ensejar favorecimentos.

50. Em reunião realizada no dia 15/2/2018, entre integrantes da equipe de auditoria e membros da Superintendência Nacional de Promoções e Eventos, questionou-se como eram definidos os valores finais para cada clube. Foi esclarecido que a distribuição dos valores para patrocínio em futebol no ano de 2016 está na apresentação do voto Futebol para o exercício de 2016 (peça 29).

51. Verifica-se no referido documento que a dotação destinada a clubes de futebol é distribuída entre os 14 clubes patrocinados. Na justificativa dos investimentos, consta a exposição da marca e a torcida nacional (peça 29, p. 7). Há um slide que mostra o retorno de exposição de cada clube no período de janeiro a setembro de 2015, segundo dados do Ibope-Repucom (peça 29, p. 10), e um slide que mostra a estimativa do tamanho da torcida de cada clube, segundo 4 fontes distintas (peça 29, p. 15).

52. Portanto, observa-se que o principal critério para a aprovação dos valores é o valor de mídia baseado no grau de exposição da marca, exposto no relatório Ibope/Repucom, anexo às normas. Entende-se que o valor de mídia sempre será superior ao valor do patrocínio, já que a marca está exposta em diversos canais, às vezes por longo período, como no caso de partidas de futebol.

53. Entretanto, deve haver um critério objetivo para se calcular o preço a ser pago, pois do contrário, a decisão passa a ser baseada na simples comparação do valor do patrocínio com o valor referente ao retorno de exposição de mídia, como se observa na justificativa apresentada no documento VO Caixa/DE Marketing e Comunicação 245/2015, *in verbis*: (peça 18, itens não digitalizáveis – 7210 - Futebol 2016 - RD, VO e Anexos.pdf – p. 12)

5.4 Segundo relatório de acompanhamento dos patrocínios em andamento, elaborado pela empresa lBOPE+Repucom, o retorno de exposição até setembro de 2015, em valor de mídia calculado em cima da tabela comercial das emissoras (custo cheio), foi de aproximadamente (...).

5.4.1 Em mídia QI projetada - ponderação realizada em cima do valor de mídia, representando a qualidade da exposição da marca no contexto do patrocínio – o retorno foi de aproximadamente (....).

5.4.1.1 Esse calculo QI é realizado com base na metodologia global Ibope Repucom. Tais números apontam um retorno de aproximadamente cinco vezes o valor total investido durante o ano, sem levar em conta a audiência da fase final do Campeonato Brasileiro séries A e B.

5.4.1.2 Fica evidente a excelente relação custo benefício dos patrocínios e reforça a importância de sua continuidade e os benefícios a serem alcançados com sua ampliação.

54. Dessa forma, depreende-se que a metodologia utilizada para a tomada de decisão sobre o valor adequado do patrocínio não contempla critérios objetivos associados à expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio, limitando-se à valoração da exposição de mídia.

55. Tomando como base os documentos analisados, não é possível estabelecer a relação do valor final destinado a cada clube com o objetivo de cada patrocínio. Em outras palavras, não é possível entender como é feita a conta, qual o peso de cada variável na composição do valor final a ser patrocinado e qual a sua relação com o objetivo do patrocínio.

Critério: Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, art. 25, § 1º.

Evidências:

a) peça 18, Ofício 008/2017/Caixa/Demac - p. 13;

b) peça 36 – Manual AE013079;

c) peça 18, itens não digitalizáveis – arquivo 7293 – Corinthians e Vasco 2016 – RD, VO e Anexos.pdf;

d) peça 18, itens não digitalizáveis – 7210 - Futebol 2016 - RD, VO e Anexos.pdf – p. 3-4;

e) peça 29, p. 7,10 e 15;

f) peça 18, itens não digitalizáveis – 7210 - Futebol 2016 - RD, VO e Anexos.pdf – p. 12.

Causas**:** Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

56. Em decorrência da ausência de metodologia de precificação dos contratos de patrocínio firmados pela Caixa, identificou-se a concessão de patrocínios com valores pautados em critérios não objetivos, não diretamente vinculados à expectativa de atingimento dos objetivos da instituição para com os referidos contratos.

57. Enquanto não for estabelecida tal metodologia de precificação, permanecerá vigente o risco de conceder patrocínios em valores superiores aos reais benefícios dos contratos para a Caixa Econômica Federal, uma vez que os preços não serão pautados na expectativa de atingimento dos objetivos estabelecidos.

Comentários dos Gestores:

58. Em relação ao achado, a Caixa apresentou os seguintes comentários, *in verbis* (peça 48, p. 6):

Quanto aos itens 41 e 42, cabe esclarecer que o termo "avaliação das planilhas de custos dos eventos", mencionado nas respostas encaminhadas, não se relaciona diretamente à definição de valores a serem pagos, mas à inclusão no processo de análise como forma de averiguar se a cota de patrocínio proposta, ainda que condizente com a expectativa de retorno, não é desproporcionalmente superior ao porte do evento a ser patrocinado (peça 48, p. 6).

Conclusão da equipe de auditoria:

59. Em que pese o esclarecimento prestado pela Caixa de que o termo avaliação das planilhas de custos dos eventos não se relaciona diretamente com a definição de valores a serem pagos, a sua utilização como um dos componentes para precificação dos projetos está em desacordo com o art. 25, §1º, da IN 9/2014 Secom-PR.

60. Constatou-se ainda que a Caixa Econômica Federal não possui uma política e/ou metodologia de precificação que, efetivamente, estabeleça o valor adequado para os contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira firmados nos referidos contratos.

61. Neste contexto, propõe-se a recomendação apresentada a seguir.

Proposta de encaminhamento:

62. Recomendar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de constituir um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma metodologia de precificação de patrocínio que seja capaz justificar a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9/2014.

2.2. Deficiência no processo de avaliação de retorno dos patrocínios concedidos

Situação encontrada:

63. Os procedimentos adotados pela Caixa Econômica Federal para avaliação de retorno dos patrocínios concedidos pela entidade não possibilitam verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio de forma individualizada.

64. Como visto no achado anterior, a fixação do valor do patrocínio deverá ser pautada pela expectativa de atingimento dos objetivos previstos no inciso II do art. 2º da IN Secom 9/2014, quais sejam: "gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador".

65. De acordo com o art. 33 da IN Secom-PR 9/2014, cabe ao patrocinador, ao final da ação, verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio. O parágrafo único do dispositivo oferece os instrumentos para tal avaliação, que pode ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição.

66. Além disso, o art. 34 da norma discorre acerca dos critérios para avaliação dos resultados, *in verbis*:

Art. 34. Para a avaliação de resultados alcançados com os patrocínios, os patrocinadores deverão adotar <u>critérios objetivos</u> em consonância com:

I - os objetivos de comunicação;

II - a natureza e a diversidade das ações previstas;

III - o público-alvo;

IV - as diretrizes e estratégias do patrocinador;

V - o volume de recursos despendidos; (grifou-se)

67. Instada acerca da metodologia de avaliação do retorno de investimentos em patrocínio, a Caixa informou que a avaliação é realizada por meio de valoração de mídia espontânea, relatórios de retorno de exposição de mídia, pesquisas (posicionamento de marca e associação aos atributos do esporte, comparativos entre modalidades esportivas, etc), relatórios de prestação de contas e avaliação dos projetos (peça 18, p. 23).

68. O Manual AE013079 define requisitos para avaliação das ações de patrocínio, o qual deve ser realizada ao final de cada ação. De acordo com o manual, a avaliação deve ser realizada no prazo máximo de 30 dias após o envio do ateste à Gilog para pagamento da última parcela (peça 36, p. 24).

69. De acordo com o referido Manual, a avaliação deve conter (peça 36, p. 24):

a) Retorno mercadológico (justificativa e resultados alcançados), se for o caso;

b) Retorno financeiro/negocial (justificativa e resultados alcançados), se for o caso;

c) Retorno institucional (justificativa e resultados alcançados);

d) Qualidade do material;

e) Público estimado;

f) Cobertura da imprensa (contendo fotos e clipping impresso e/ou eletrônico, valoração de mídia, se for o caso);

g) Outras ações (relacionar e comentar);

h) Histórico e conclusão (descrever os resultados alcançados bem como informações que considerar relevantes sobre o evento).

70. Solicitou-se à Caixa a documentação relativa à avaliação do retorno dos patrocínios, conforme previsto no Manual AE013079, item 3.6.10.2. A Caixa apresentou os relatórios de avaliação dos patrocínios, acompanhados do relatório de mídia Ibope/Repucom para os contratos selecionados na amostra (Tabela 2).

71. O fato de os referidos relatórios de avaliação serem acompanhados do relatório de mídia Ibope/Repucom não dispensa a necessidade de avaliação individual de cada contrato de patrocínio, de forma a aferir o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio, bem como a sua relação custo x benefício.

72. Em análise aos referidos relatórios, verificou-se que a avaliação é subjetiva e não se presta a evidenciar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio de forma individualizada, como será visto a seguir.

73. (...)

74. Já no item referente à avaliação do retorno financeiro, consta apenas que a movimentação financeira do clube continua a ser realizada na Caixa, incluindo a folha de pagamento de seus empregados (peça 32).

75. Ora, trata-se de uma avaliação de retorno de um investimento de (...) (valor anual do contrato com o Sport Club Corinthians – peça 42, p. 6) feito com recursos públicos. O mínimo que se espera é que essa avaliação se preste a verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio, conforme previsto no art. 33 da IN Secom-PR 9/2014, bem como a sua relação custo x benefício. Quando se analisa a modalidade futebol, o valor desembolsado em patrocínio chegou a (...) somente em 2015 (peça 33).

76. Os Relatórios de Avaliação do retorno do Clube de Regatas do Flamengo referentes aos exercícios de 2015 e 2016 são idênticos. Da mesma forma, não se observa avaliação de retorno individualizada a partir de cada objetivo de comunicação previsto com a contratação (peça 34).

77. O relatório, ao invés de apresentar a avaliação dos resultados alcançados, traz os mesmos argumentos utilizados como justificativas para contratar o patrocínio, como tamanho da torcida, força da marca, exposição na mídia. Como dito, ambos os relatórios possuem o mesmo conteúdo.

78. (...).

79. O Relatório de Avaliação do 4º Campeonato Brasileiro de Futebol Feminino não apresenta os resultados financeiros tampouco mercadológicos, sob o argumento de que não havia contrapartidas financeiras e mercadológicas previstas.

80. De acordo com o registro no Sistema de Controle de Ações de Comunicação (Sisac), o valor do patrocínio para o referido campeonato foi de (...) (peça 44, p. 1).

81. Por fim, o Relatório de Avaliação do Circuito Caixa de Maratoninha também não apresenta a avaliação das contrapartidas mercadológicas e financeiras. Traz, em itens específicos, apenas a exposição gerada pela cobertura da imprensa, bem como o público estimado (peça 35). De acordo com o registro da ação no Sisac, essa ação custou à Caixa (...) somente em 2016 (peça 37, p. 3).

82. Verifica-se que os relatórios de avaliação não apresentam os resultados alcançados com a ação de patrocínio, de forma objetiva, e alinhada com os objetivos de comunicação, tal como previsto nos art. 33 e 34 da IN Secom-PR 9/2014.

83. Portanto, a avaliação de retorno dos patrocínios concedidos pela entidade não possibilita verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio de forma individualizada. Da forma como é feita, não é possível estabelecer a relação custo-benefício de cada ação.

84. Entende-se que uma ação de patrocínio deve ser clara em relação a sua contribuição para a marca e para os relacionamentos da empresa, sob pena de ser confundido com uma doação. Por essa razão, com o objetivo de aperfeiçoar o processo de avaliação de retorno dos patrocínios, propor-se-á recomendação para que a Caixa adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir, de forma objetiva, a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados.

Critérios de Auditoria:

a) Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, art. 33;

b) Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, art. 34;

Evidências:

a) Resposta ao Ofício 02-262/2017-TCU/SecexFazenda (peça 18, p. 23);

b) Normativo Marketing - Patrocínio - CAIXA - AE013079 (peça 36, p. 24);

c) Relatório de avaliação de retorno Corinthians 2015 (peça 32);

d) Contrato Corinthians 2015 (peça 42, p. 6);

e) Resolução Conselho Diretor 6966/2015- Estratégia Futebol 2015 (peça 33, p. 1-2);

f) Relatórios de avaliação Flamengo 2015 e 2016 (peça 34);

g) Contrato Flamengo 2016 (peça 41, p. 6);

h) Registro Sisac e aprovação do 4º Campeonato Brasileiro de Futebol Feminino (peça 44, p. 1);

i) Relatório de Avaliação do Circuito Caixa de Maratoninha 2016 (peça 35);

j) Registro Sisac - Circuito Caixa de Maratoninha 2016 (peça 37, p. 3).

Causa: Não identificada.

Efeitos reais e potenciais:

85. Falhas no processo de avaliação de retorno dos patrocínios pode resultar, entre outras coisas, na realização e/ou na manutenção de contratos de patrocínio desvantajosos para a entidade, na falta de transparência quanto à aplicação dos recursos aplicados, e em riscos à imagem da instituição, além de expor a empresa ao risco de patrocinar ações com baixa relação custo-benefício.

Comentários dos Gestores:

86. Em relação ao achado, a Caixa apresentou os seguintes comentários, *in verbis* (peça 48, p. 10):

No que se refere ao conjunto de apontamentos relativos a este segundo item, solicitamos a esse Órgão de Controle uma reavaliação da ênfase conferida à relação entre a avaliação individualizada das ações e a aferição de atingimento dos objetivos previstos com os patrocínios. Destacamos sobretudo os itens 72 a 75 que denotam de forma expressa e desproporcional que a CAIXA não zela pela gestão dos recursos por ela administrados.

O pedido é justificado uma vez que a estratégia de patrocínios da CAIXA, especialmente nos segmentos esportivo e cultural, tem como objetivo de comunicação os ganhos institucionais para a marca de maneira global. Tal linha de atuação está alinhada com a instrução Normativa nº 9 da SECOM em seu artigo 2º item II - "objetivos do patrocínio: gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador".

Sem desconsiderar a necessidade e importância da avaliação individualizada, nem as recomendações relativas à melhoria de processos internos, reforçamos que a avaliação de retorno dos patrocínios de forma a verificar o atingimento de objetivos estratégicos pode ser evidenciada, não só pelos relatórios de retorno de exposição e clipagem de mídia, como também pelos relatórios de posicionamento e lembrança de marca encaminhados em respostas anteriores e reenviados em anexo a este documento (Raio X do esporte e Os Bancos e a percepção sobre patrocínios esportivos).

Conclusão da equipe de auditoria:

87. Preliminarmente, em relação à solicitação feita pela Caixa em seus comentários, cumpre esclarecer que não há qualquer afirmação expressa de que a Caixa não zela pela gestão dos recursos por ela administrados. A análise exposta nos itens 72 a 75 evidencia que a avaliação de retorno realizada é subjetiva e não se presta a evidenciar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio de forma individualizada. Portanto a análise está restrita ao objeto da questão de auditoria, qual seja, verificar se as entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e se utilizam desse resultado para tomada de decisões pela alta administração.

88. Verifica-se que os relatórios de avaliação não apresentam os resultados alcançados com a ação de patrocínio, de forma objetiva, e alinhada com os objetivos de comunicação, tal como previsto nos art. 33 e 34 da IN Secom-PR 9/2014.

89. Portanto, a avaliação de retorno dos patrocínios concedidos pela entidade não possibilita verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio de forma individualizada. Da forma como é feita, não é possível estabelecer a relação custo-benefício de cada ação.

90. Entende-se que uma ação de patrocínio deve ser clara em relação a sua contribuição para a marca e para os relacionamentos da empresa, sob pena de ser confundido com uma doação. Por essa razão, com o objetivo de aperfeiçoar o processo de avaliação de retorno dos patrocínios, propor-se-á recomendação para que a Caixa adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir, de forma objetiva, a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados.

Proposta de Encaminhamento:

91. Recomendar à Caixa Econômica Federal que adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados.

2.3. Falta de normatização, de objetividade e de detalhamento dos critérios para a seleção de patrocínios esportivos

Situação encontrada:

92. Os critérios adotados pela Caixa para a seleção de propostas de patrocínio esportivo (modalidades e entidades/projetos) carecem de objetividade e detalhamento, como exigido pela IN-SECOM-PR 9/2014, art. 5, § 1º, sendo que, em alguns casos, sequer estão normatizados.

93. Solicitaram-se informações à Caixa, por meio do Ofício 01-262/2017/TCU/SecexFazenda, de 7/7/2017, com vistas a esclarecer questões a respeito da clareza e objetividade dos critérios adotados pela Caixa na escolha de quais modalidades e entidades/projetos devem ser patrocinados.

94. No que se refere aos critérios de escolha da área a ser patrocinada (esportivo, cultural, social, etc), da modalidade de patrocínio (incentivado ou não incentivado) e da opção pelo patrocínio, considerando outras possíveis ações de comunicação, a Caixa informou que: "Considerando que anualmente há apresentação ao Conselho Diretor das estratégias e diretrizes de cada ação de comunicação, não há normatização específica de critérios" (grifou-se) (peça 18, p. 7).

95. Em relação aos critérios que norteiam a seleção da modalidade esportiva, a Caixa informa quais são as modalidades patrocinadas e menciona o seguinte trecho do normativo interno AE013079, item 3.2.3.2 (peça 36, p. 7): "Nos projetos de caráter esportivo é priorizado o apoio e o incentivo às modalidades patrocinadas pela CAIXA, quais sejam: Atletismo; Ciclismo; Lutas Associadas; Ginástica; Paradesporto; Futebol; Basquete."

96. Quanto aos critérios de seleção da entidade/projeto, a Caixa respondeu que (peça 18, p. 7):

Para as modalidades olímpicas/paralímpicas o critério é a negociação com a entidade máxima que representa a modalidade no país – Confederações/Comitê. No caso do basquete a negociação foi realizada diretamente com as Ligas (masculina e feminina), uma vez que detém, respectivamente, a propriedade dos campeonatos Novo Basquete Brasil (NBB CAIXA) e Campeonato Brasileiro Feminino Adulto (Campeonato LFB CAIXA). Para o futebol os critérios são:

I- Regularidade fiscal (...);

II- Clubes que estão nas séries A ou B do Campeonato Brasileiro;

III- Exclusividade no segmento financeiro;

IV- Negociação direta com os Clubes ou Federações/Confederação.

Além da análise do retorno de exposição da marca CAIXA; tamanho da torcida; folha de pagamento de Estados/Municípios; relação negocial com a CAIXA; engajamento digital, entre outros. Para as corridas de rua/circuitos/equipes de corrida, conforme Votos anuais de Corridas e seus anexos (...) os critérios são: relevância do projeto no mercado esportivo, repercussão regional e nacional, abrangência e alcance dos projetos, capilaridade e penetração da CAIXA em todo o território nacional. Para os projetos regionais de oportunidade, demandados pelas regionais de marketing em conjunto com as unidades de negócios, são selecionados prioritariamente projetos que apresentem afinidade com as estratégias negociais da CAIXA, de acordo com o grau de relevância e sintonia com focos de atuação.

97. Da análise das respostas, verifica-se que a aferição da objetividade dos critérios de seleção fica prejudicada quando não estão normatizados. Isso ocorre na escolha da área a ser patrocinada (esportivo, cultural, social, etc), da modalidade de patrocínio (incentivado ou não incentivado) e da opção pelo patrocínio, considerando outras possíveis ações de comunicação.

98. Quanto a esses três pontos, entende-se que a ausência de normatização de critérios impossibilita a análise de sua objetividade. A aferição da obediência a critérios parte do pressuposto de sua positivação, de forma clara e minimamente permanente, o que não ocorre no que se refere aos três pontos aqui analisados. Tal fato possibilita a utilização de critérios *ad hoc*, em prejuízo à impessoalidade, como se depreende do seguinte trecho, referente à definição sobre a alocação de investimentos entre as ações de comunicação e entre as áreas a serem patrocinadas, sendo estas realizadas, *in verbis* (peça 18, p. 3-5):

(...) anualmente, em conjunto com a alta administração, de modo a manter as ações consideradas satisfatórias para o posicionamento da marca e atingimento de metas mercadológicas, com possibilidade de inclusão ou exclusão de ações a depender de oportunidades de mercado e disponibilidade orçamentária.

99. Quanto à seleção da modalidade esportiva a ser patrocinada, a norma interna da Caixa traz expressamente as modalidades a serem priorizadas. No entanto, ao enunciar que "Atletismo; Ciclismo; Lutas Associadas; Ginástica; Paradesporto; Futebol; Basquete" (peça 36, p. 7) serão priorizados, fica a lacuna em relação a como se chegou à seleção dessas modalidades, ou seja, que critérios foram utilizados para essa decisão.

100. Nesse ponto, em vez de normatizar os critérios objetivos de seleção das modalidades esportivas, o que possibilitaria a aferição de sua adoção ou não em cada caso concreto, registraram apenas as modalidades escolhidas, com omissão dos critérios utilizados para sua escolha.

101. Quanto à seleção da entidade/projeto a ser patrocinada, a Caixa informou que os critérios não estão normatizados (peça 27, p. 2), sendo que "são parte de estratégia de patrocínio determinada para cada exercício (...) aprovados através das Resoluções do Conselho Diretor". Isso se aplica ao caso do futebol, cujo voto, referente ao ano de 2016, traz, em seu item 4.2.1.2, os seguintes critérios: "Retorno de exposição da marca CAIXA; Tamanho da torcida; e Folha de pagamento de Estados/Municípios" (peça 38, p. 10).

102. Quanto às outras modalidades esportivas, os critérios mencionados no Ofício 008/2017/CAIXA/DEMAC, quais sejam: "relevância do projeto no mercado esportivo, repercussão regional e nacional, abrangência e alcance dos projetos, capilaridade e penetração da CAIXA em todo o território nacional" (peça 18, p. 11), se referem ao item 3.2.3.2 do documento AE013079, *in verbis*: "Os projetos serão analisados de acordo com os seguintes critérios: Relevância; Abrangência; Repercussão: Público-Alvo; Duração do evento; Itinerância; e Contrapartidas" (peça 36, p. 7).

103. Os critérios mencionados no item precedente, constantes do normativo AE013079, carecem de objetividade, como passa a se demonstrar, agravada pela falta de detalhamento normativo para sua implementação. Tais inadequações também se aplicam às "linhas de adequação referentes aos projetos a serem patrocinados", constantes do AE013079, item 3.2.2 (peça 36, p. 6-7).

104. Cumpre destacar que o estabelecimento de critérios, tais como "valorização da marca CAIXA e boa aceitação da Empresa na sociedade" e "participação em eventos já consagrados pelo público" (peça 36, p. 6-7), desacompanhado de um detalhamento normativo de sua forma de implementação para a escolha fundamentada de uma modalidade ou entidade em detrimento de outra, prejudica a objetividade requerida pela norma nos processos de seleção de patrocínios.

105. De modo similar, a ausência de regulamentação de termos como "Relevância", "Abrangência", "Repercussão", "Público-Alvo" e "Duração do evento", "Itinerância" e "Contrapartidas" (peça 36, p. 6-7), ou seja, de normas detalhadas a serem observadas pelos responsáveis pela seleção dos patrocínios, e de que maneira seriam utilizadas na escolha, também prejudica a evidenciação da objetividade, da comparação entre os objetos de seleção e, consequentemente, da impessoalidade necessária aos referidos processos seletivos.

106. Complementarmente, cumpre observar que o estabelecimento, não de obrigatoriedade de observância, mas apenas de priorização dos critérios de seleção pela norma interna da Caixa, fragiliza o cumprimento do art. 5, § 1º, da IN-SECOM-PR 9/2014, anteriormente mencionado, pois atenua a cogência de adoção de critérios objetivos de seleção.

107. Em face de tais considerações, resta evidenciado que os critérios adotados pela Caixa para a seleção de propostas de patrocínio esportivo (modalidades e entidades/projetos) carecem de normatização, de objetividade e de detalhamento normativo, bem como do estabelecimento de obrigatoriedade de sua observância pela norma interna da entidade.

Critério de auditoria: Art. 5, § 1º da IN-SECOM 9/2014, de acordo com o qual: "Independentemente do processo de seleção adotado, a análise prévia das propostas de patrocínio deverá ser feita com base em critérios objetivos".

Evidências:

a) Resposta ao Ofício 02-262/2017-TCU/SecexFazenda (peça 18, p. 3-7 e 11)

b) 7210 - Futebol 2016 - RD, VO e Anexos (peça 38, p. 10)

c) Normativo Marketing - Patrocínio - CAIXA - AE013079 (peça 36, p. 6-7)

Causas: Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

108. A falta de normatização, de critérios objetivos de seleção de patrocínios e a ausência de detalhamento de tais critérios na norma prejudicam a demonstração da objetividade da escolha, da comparação entre os objetos de seleção e da impessoalidade requeridas nos mencionados processos de seleção.

109. Ademais, a atribuição a esses critérios de caráter de priorização ao invés de obrigatoriedade mitiga a eficácia da norma relativa à cogência da objetividade nos processos de seleção de patrocínios.

Comentários dos Gestores:

110. Em relação ao achado, a Caixa apresentou os seguintes comentários, *in verbis* (peça 48, p. 14):

Quanto ao item 98, solicitamos rever a correlação entre a ausência de normatização e a inexistência de critérios, visto que, conforme descrito nos itens anteriores, foram apresentadas evidências de critérios para seleção, ainda que não normatizados.

Conclusão da equipe de auditoria:

111. Em relação à solicitação realizada pela Caixa, concorda-se parcialmente com a sua pertinência. A frase: *"quanto a esses três pontos, entende-se que a ausência de normatização resulta na inexistência de critérios, o que impossibilita a análise de sua objetividade"* pode ser substituída por *"quanto a esses três pontos, entende-se que a ausência de normatização de critérios impossibilita a análise de sua objetividade"*, uma vez que podem até existir "critérios de fato" usados pela entidade, mas, como descrito no sequência do item 98, a aferição da obediência a critérios parte do pressuposto de sua positivação, de forma clara e minimamente permanente, o que não ocorre no que se refere aos três pontos analisados, possibilitando a utilização de critérios *ad hoc*, em prejuízo à impessoalidade.

112. Os critérios adotados pela Caixa para a seleção de propostas de patrocínio esportivo (modalidades e entidades/projetos) carecem de objetividade e detalhamento, sendo que, em alguns casos, sequer estão normatizados.

113. Verifica-se a ausência de regulamentação de termos como "Relevância", "Abrangência", "Repercussão", "Público-Alvo" e "Duração do evento", "Itinerância" e "Contrapartidas" (peça 36, p. 6-7), ou seja, falta clareza quanto aos critérios a serem observados pelos responsáveis pela seleção dos patrocínio, com evidente prejuízo para a evidenciação da objetividade, da comparação entre os objetos de seleção e, consequentemente, da impessoalidade necessária aos referidos processos seletivos.

114. Além disso, o estabelecimento, não de obrigatoriedade de observância, mas apenas de priorização dos critérios de seleção pela norma interna da Caixa, fragiliza o cumprimento do art. 5, § 1º, da IN-SECOM-PR 9/2014, pois atenua a cogência de adoção de critérios objetivos de seleção.

Proposta de encaminhamento:

115. Recomendar à Caixa que adote os procedimentos de elaboração e regulamentação normativas necessários para que os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos a serem objeto de contratos de patrocínio com a entidade possibilitem, quando de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo referido processo de seleção, a devida evidenciação da objetividade e impessoalidade presentes em cada escolha.

116. Recomendar à Caixa que atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5, § 1º, da IN-SECOM 9/2014.

2.4. Deficiência normativa sobre a fundamentação de escolha de patrocínios esportivos

Situação encontrada:

117. A devida motivação dos critérios de seleção de patrocínios adotados é requisito fundamental para promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos. Todavia, os normativos internos da Caixa não disciplinam a obrigatoriedade de tal fundamentação de modo a garantir a evidenciação clara dos critérios previstos na norma adotados em cada caso.

118. A norma AE01379, relativa aos patrocínios, traz o seguinte (peça 36, p. 12-13):

3.6.2.7 Autorização de patrocínio:

3.6.2.7.1 Autorização de patrocínio é um documento para subsidiar a análise da proposta e deve ser arquivada no processo, contendo as seguintes informações:

a) OBJETIVO: INSTITUCIONAL ou MERCADOLÓGICO. Escrever apenas uma opção, ou seja, a que mais se aproxima dos objetivos da ação. Se houver uma relação negocial, então, o objetivo deve ser mercadológico;

b) RESUMO: É a descrição do projeto, detalhando quais são seus objetivos específicos, sua finalidade e a programação;

c) OBJETO/PRODUTO DO OBJETO: Informar que o valor do patrocínio será destinado ao direito de associação/divulgação da imagem CAIXA no evento;

d) JUSTIFICATIVA: Informar os motivos que justificam o investimento da CAIXA na ação, bem como os resultados esperados, relacionando-a aos segmentos prioritários de atuação;

e) PARECER NEGOCIAL: Nesse item deve-se colocar o objetivo da unidade demandante da CAIXA com relação ao patrocínio, ou seja, a reciprocidade financeira/negocial do proponente ou entidades envolvidas sem citar valores;

O relacionamento negocial, com os valores detalhados, deve ser inserido no campo Instruções, na aba Disponibilizar para Gestor no SISPA;

f) Manifestação conclusiva dos responsáveis pela análise e inserção da proposta;

g) O Parecer recebido da área gestora, via e-mail, comunicação interna ou comunicação eletrônica, da qual o evento é vinculado pode ser copiado no SISPA e o documento deve estar no processo;

h) Nome do responsável pela análise e inserção da proposta e do Superintendente Regional/Executivo ou Nacional, conforme alçada.

119. Da análise desse trecho do normativo, verifica-se que a motivação do patrocínio se insere no item "d". A norma, no entanto, não traz maiores detalhes sobre o conteúdo da justificativa. Além disso, não contempla explicitamente a obrigatoriedade de observância aos critérios de seleção de patrocínio – critérios esses constantes das próprias normas internas da Caixa e cujos problemas foram analisados no Achado 1.

120. As justificativas dos patrocínios, além de constarem do documento "Autorização de Patrocínio" (item 3.6.2.7 do normativo AE01379 – como exemplo, vide peça 45), também são apresentadas nos votos e resoluções do Conselho Diretor de forma mais detalhada (como exemplo, vide peça 38). Em ambos os casos, encontram-se o mesmo problema, qual seja a falta de menção expressa aos critérios constantes das normas da Caixa. Dessa forma, a observância dos critérios normativos (que, como relatado no Achado 1, devem ser objetivos) e a comparação entre projetos à luz desses mesmos critérios fica à cargo do leitor, por meio de inferências.

121. Considerando que o princípio da legalidade no âmbito do direito administrativo estabelece a vinculação das ações dos agentes públicos a previsões normativas, é imprescindível a normatização acerca da

obrigatoriedade de formalização dos procedimentos empregados na seleção de patrocínios, com a evidenciação clara dos critérios de escolha previstos nos normativos da entidade que venham a ser adotados em cada caso, de modo a promover a objetividade e a impessoalidade em tal procedimento.

Critérios de auditoria:

a) Art. 5, § 1º da IN-SECOM 9/2014;

b) Princípio de legalidade: Constituição Federal, art. 37;

c) Princípio da impessoalidade: Constituição Federal, art. 37;

Evidências:

a) Normativo Marketing - Patrocínio - CAIXA - AE013079 (peça 36, p. 12-13);

b) Autorização de Patrocínio - Flamengo 2016 (peça 45);

c) 7210 - Futebol 2016 - RD, VO e Anexos (peça 38);

Causas: Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

122. Prejuízo à objetividade e à impessoalidade, podendo ampliar os riscos de desvios de conduta.

123. As análises efetuadas pela Caixa para a concessão dos patrocínios esportivos integrantes da amostra objeto da presente fiscalização não contempla, em suas justificativas, a evidenciação expressa dos critérios de seleção adotados em cada caso, em face dos critérios de seleção elencados nas normas da entidade. Tal aspecto prejudica a demonstração da objetividade e da impessoalidade, que se constituem em elementos essenciais do referido processo seletivo.

124. Caso não haja o aperfeiçoamento da norma no que tange à previsão da obrigatoriedade de motivação dos patrocínios selecionados, mediante a evidenciação expressa dos critérios previstos na norma e adotados em cada caso concreto, as futuras concessões de patrocínio pela entidade ficarão sujeitas a essa mesma vulnerabilidade.

125. Ademais, cumpre observar que, a ausência de amparo normativo para as rotinas relacionadas à seleção de patrocínios tende a promover o incremento dos riscos de desvio de conduta, além de trazer maior dificuldade ou até mesmo inviabilizar eventuais processos de responsabilização, uma vez que não é fixada a conduta esperada dos agentes responsáveis.

Comentários do Gestores:

126. Não houve comentários.

Conclusão da equipe de auditoria:

127. A devida motivação dos critérios de seleção de patrocínios adotados é requisito fundamental para promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos. Todavia, os normativos internos da Caixa não disciplinam a obrigatoriedade de tal fundamentação de modo a garantir a evidenciação clara dos critérios adotados em cada caso.

128. Os normativos não trazem maiores detalhes sobre o conteúdo da justificativa dos patrocínios. Além disso, não contemplam explicitamente a obrigatoriedade de observância aos critérios de seleção de patrocínio – critérios esses constantes das próprias normas internas da Caixa e cujos problemas foram analisados no Achado 1.

129. Considerando que o princípio da legalidade no âmbito do direito administrativo estabelece a vinculação das ações dos agentes públicos a previsões normativas, é imprescindível a normatização acerca da obrigatoriedade de formalização dos procedimentos empregados na seleção de patrocínios, com a evidenciação clara dos critérios de escolha que venham a ser adotados em cada caso, de modo a promover a objetividade e a impessoalidade em tal procedimento.

Proposta de encaminhamento:

130. Recomendar à Caixa que adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa dos critérios de seleção que venham a ser adotados em cada contrato de patrocínio firmado, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos.

2.5. Contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção, em desacordo com o art. 25, § 4, da Instrução Normativa Secom-PR 9/2014

Situação Encontrada:

131. Em resposta aos ofícios 01-262/2017/TCU/SecexFazenda e 02-262/2017/TCU/SecexFazenda, a Caixa informou que "há contratos firmados com agências de publicidade e promoção, grifados na planilha em anexo" (peça 18, p. 15), em suposta contrariedade ao art. 25, § 4, da Instrução Normativa Secom-PR 9/2014. De

acordo com o referido dispositivo: "É vedada a contratação de patrocínio por intermédio de agência de publicidade e/ou agência de promoção".

132. A mencionada planilha, na qual constam todos os contratos de patrocínio esportivo realizados nos anos de 2012 a 2016, apresenta 167 contratos grifados, ou seja, firmados com agências de publicidade e promoção. Isso representa aproximadamente 13% do total (1250 contratos).

133. Por meio do Ofício 07-262/2017/SecexFazenda (peça 30, p. 1) foram solicitados esclarecimentos a respeito do embasamento técnico e jurídico desses contratos. A Caixa respondeu o seguinte:

1. (...) reforçamos o entendimento de que as contratações de patrocínio da CAIXA, não são realizadas por intermédio de agências de publicidade e/ou agência de promoção uma vez que os contratos são celebrados diretamente com as empresas realizadoras dos eventos, não caracterizando intermediação.

1.1 Ressaltamos que o § 4º do Artigo 25 da Instrução Normativa nº 9 da SECOM, de 19 de dezembro de 2014, referente ao tema, não é claro quanto à definição e caracterização do conceito de intermediação no caso dos patrocínios.

1.2 Nesse sentido, considerando que todas as ações acima de 20 mil reais são submetidas à análise da própria SECOM, com manifestação de conformidade por aquela Secretaria, pode-se concluir que o órgão responsável pela IN não contraria entendimento descrito no item 1 (peça 39).

134. Entende-se coerente a argumentação apresentada pela Caixa em relação à carência de melhor definição normativa do que seria intermediação e, consequentemente, das vedações referentes a ela. Todavia, o fato de determinada empresa ser realizadora do evento não afasta, de pronto, o problema da intermediação.

135. Ao analisar o teor do art. 25, § 4º da IN Secom 9/2014, é razoável afirmar que podem ocorrer duas interpretações distintas e com diferentes consequências na aplicação da norma diante dos casos concretos.

136. O primeiro entendimento seria de que há vedação a contratar patrocínios que foram negociados com a presença de terceiros não detentores dos direitos de comercialização do evento ou da imagem do atleta - especialmente quando estes terceiros forem agências de publicidade e promoção.

137. O segundo entendimento seria de que há vedação a patrocinar agências de publicidade ou promoção, mesmo que tais agências tenham sido contratadas pelo dono do evento ou pelo atleta para prestar o serviço de explorar a comercialização do projeto e/ou a imagem do atleta – situação esta que caracteriza a conjuntura onde as agências se tornam detentoras do direito de comercialização do evento ou da imagem do atleta.

138. Em relação ao primeiro entendimento, acerca da vedação prevista na norma, fica evidente a interpretação sobre a existência de intermediação, uma vez que um terceiro apenas exerce o papel de interlocutor entre as partes para firmar a contratação de um patrocínio.

139. Sobre o segundo entendimento, também considera-se razoável a interpretação sobre a existência de intermediação pelos motivos abaixo expostos.

140. Pode-se concluir que ocorre intermediação quando existir a presença de um terceiro entre o patrocinador e o patrocinado, mesmo que, por força meramente contratual, este terceiro tenha obtido o direito de explorar um determinado evento ou a imagem de um atleta, pois, na origem, estes direitos não pertencem a ele.

141. Note que para uma empresa deter apenas o direito de explorar um evento/imagem do qual ela não seja, efetivamente, proprietária, basta que tais direitos sejam transferidos por meio de um contrato firmado com o real proprietário. Nesta relação, o contrato irá possuir uma natureza precária, de modo que a empresa contratada poderá perder o direito transferido a critério do contratante, inclusive, poderá ocorrer a substituição por outra empresa.

142. Isso posto, resta evidente que existe um terceiro, de natureza não singular, usufruindo de um processo que passa por inexigibilidade de licitação e recebendo recursos de entidades públicas por meio de patrocínio, terceiro este diferente do real proprietário do direito.

143. Depreende-se, portanto, que também é razoável aceitar que há intermediação mesmo quando o contrato de patrocínio é firmado com o adquirente dos direitos de comercialização do evento ou da imagem do atleta.

144. Oportuno ressaltar que o art. 25, II, da Lei 8.666/93, o qual embasa a inexigibilidade de licitação para os casos de patrocínios, aborda de forma expressa a necessidade de existir natureza singular dos profissionais ou das empresas contratas por inexigibilidade, natureza esta que não está presente em empresas detentoras de direitos de exploração comercial ou de imagem por forças meramente contratuais com características precárias.

145. A título de exemplificação, um atleta pode optar por romper o contrato que transfere o direito de exploração de sua imagem para determinada empresa e, inclusive, contratar outra instituição para efetuar esse

serviço. Note que não há natureza singular nestas empresas “detentoras de direitos de exploração”. A natureza singular está no atleta em si.

146. O mesmo raciocínio pode ser utilizado para os donos de eventos. Para visualizar, pode-se utilizar o exemplo do evento Campeonato Brasileiro de Futebol Feminino, cujo proprietário original é a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e cujos direitos exclusivos de produção, promoção e comercialização das propriedades, para a temporada de 2016, foram cedidos à Equipe Sport Promotion & Eventos LTDA (peça 43, p. 2). É possível que a CBF transfira os direitos de exploração comercial deste campeonato para determinada empresa, como o fez, e, ano após ano, troque a empresa detentora desse direito. Percebe-se, portanto, que não há natureza singular nessas instituições.

147. Portanto, entende-se que o fato de determinada empresa ser a realizadora do evento não afasta o problema da intermediação. A distinção relevante para esse ponto é entre a propriedade efetiva do evento e uma empresa que detém o direito de explorar o evento/imagem (por exemplo, de promoção, produção, comercialização, etc.).

148. Outro ponto que evidencia a fragilidade da norma quanto à vedação ora analisada refere-se à possível interpretação de que a intermediação é vedada apenas quando envolver agências de publicidade e promoção, e não outras empresas com natureza diversa. Entende-se que esse entendimento seria, essencialmente, inadequado, pois, caso a intenção normativa seja vedar a intermediação de modo geral, tal vedação deve contemplar quaisquer empresas, independentemente da atividade econômica.

149. Por todo exposto, concorda-se com a argumentação apresentada pela Caixa sobre a existência de deficiência normativa nas orientações da Secom, uma vez que a forma vigente do dispositivo permite diversas interpretações.

150. Assim, considerando que o presente achado decorre de falhas normativas da Secom, propõe-se o encaminhamento apresentado a seguir.

Critério: Instrução Normativa Secom-PR 9, de 19 de dezembro de 2014, art. 25, § 4º.

Evidências:

a) Resposta ao Ofício nº 07-262/2017/TCU/SecexFazenda (peça 39).

b) Declaração Exclusividade e Inexigibilidade CBFeminino (peça 43).

Causa: Não identificada.

Efeitos reais e potenciais:

151. Da concessão de patrocínios por intermédio de agência de publicidade e/ou agência de promoção decorre o risco de que os valores concedidos incluam o pagamento de remuneração às agências intermediárias, evento que termina por tornar mais dispendioso, por conseguinte, o valor da ação de comunicação para a Caixa.

Comentários dos Gestores:

152. Em relação ao achado, a Caixa apresentou os seguintes comentários, *in verbis* (peça 48, p. 20-21):

Concordamos e reforçamos a necessidade de adequação da instrução Normativa 9 da SECOM. Não identificamos, no entanto, dentre hipóteses descritas nos itens 135 e 136 a situação que abrange patrocínios realizados pela CAIXA, destacados na planilha enviada em resposta ao item "e" do Ofício nº 01-262/2017/TCU/SecexFazenda. São eventos de interesse estratégico cuja propriedade pertence a empresas que têm por atividade econômica principal a produção e promoção de eventos esportivos, ou seja, que são as idealizadoras e realizadoras dos eventos selecionados para patrocínio, sendo, portanto, detentoras de todos os direitos referentes aos mesmos.

Conclusão da equipe de auditoria:

153. Em relação aos comentários da Caixa, cumpre esclarecer que, de fato, não foram encontradas situações que refletissem o entendimento apresentado no item 135. Optou-se por incluir esse entendimento apenas a título de clarificar a questão abordada. Todavia, o mesmo não se aplica ao entendimento constante do item 136. O exemplo, constante desse achado, referente ao Campeonato Brasileiro de Futebol Feminino, cuja realizadora e idealizadora é a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e cujos direitos exclusivos de produção, promoção e comercialização das propriedades, para a temporada de 2016, foram cedidos à Equipe Sport Promotion & Eventos LTDA, ilustra esse fato.

154. A existência de contratos de patrocínio com agências de publicidade ou de promoção não representa, por si só, uma irregularidade. A par do entendimento consolidado de que há vedação a contratar patrocínios que foram negociados com a presença de terceiros não detentores dos direitos de comercialização do evento ou da imagem do atleta - especialmente quando estes terceiros forem agências de publicidade e promoção; a norma da Secom apresenta deficiência uma vez que a forma vigente do dispositivo permite diversas interpretações.

155. Entende-se que ocorre intermediação quando existir a presença de um terceiro entre o patrocinador e o patrocinado, mesmo que, por força meramente contratual, este terceiro tenha obtido o direito de explorar um determinado evento ou a imagem de um atleta, pois, na origem, estes direitos não pertencem a ele. Nesta relação, o contrato irá possuir uma natureza precária, de modo que a empresa contratada (terceiro) poderá perder o direito transferido a critério do contratante, inclusive, poderá ocorrer a substituição por outra empresa.

156. Por fim, conclui-se que o fato de determinada empresa ser a realizadora do evento não afasta o problema da intermediação. A distinção relevante para esse ponto é entre a propriedade efetiva do evento e uma empresa que detém o direito de explorar o evento/imagem.

Proposta de encaminhamento:

157. Tendo em vista o caráter sistêmico da deficiência normativa acerca da vedação de intermediação em contratos de patrocínio, consubstanciada no art. 25, § 4º, da IN Secom 9, de 19/12/2014 , dar conhecimento à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) de tal constatação, para que, quando da consolidação do relatório da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) conduzida sob o TC 034.922/2016-4, considere a possibilidade de recomendar à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Secom) que adote os procedimentos necessários para aperfeiçoar a normatização relacionada à referida vedação, de modo a mitigar dificuldades de interpretação quando da aplicação da referida norma.

3. CONCLUSÃO

158. O presente trabalho teve por objetivo avaliar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados entre a Caixa Econômica Federal e entidades esportivas. Para tanto, foram elaboradas questões de auditoria relacionadas: ao alinhamento dos patrocínios à estratégia de marketing da organização e desta à estratégia da organização como um todo; à adoção de critérios de seleção claros e objetivos, bem como à devida motivação de tal seleção; à precificação dos contratos pautada na expectativa de atingimento dos objetivos; à mensuração de retorno das ações de patrocínio; à manifestação prévia do Depat/Secom para as propostas com valores superiores a R$ 20 mil; à intermediação de agências de publicidade ou de promoção; e à adequação das prestações de contas de tais contratos.

159. Diante dessas questões, foram identificados os seguintes achados de auditoria:

i) Deficiências no processo de precificação de patrocínios;

ii) Deficiência no processo de avaliação de retorno dos patrocínios concedidos;

iii) Falta de normatização, de objetividade e de detalhamento dos critérios para a seleção de patrocínios esportivos;

iv) Deficiência normativa sobre a fundamentação de escolha de patrocínios esportivos;

v) contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção.

160. Os encaminhamentos propostos em face de tais achados compreendem, em resumo:

i) o desenvolvimento de metodologia de precificação vinculada à expectativa de atingimento dos objetivos pactuados;

ii) a adoção de medidas para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios permitam aferir a relação custo-benefício de cada ação de comunicação; e

iii) a adoção de procedimentos de normatização necessários para atribuir objetividade e impessoalidade aos processos de seleção de patrocínios a serem firmados pela entidade;

iv) a adoção de procedimentos de normatização para tornar obrigatório a evidenciação expressa dos critérios de seleção fixados pela entidade;

v) a inclusão no relatório consolidado da FOC de recomendação à Secom para aperfeiçoar os dispositivos relacionados à vedação de intermediação nos contratos de patrocínio.

161. Não foram identificadas, no decorrer dos trabalhos, irregularidades relativas ao alinhamento dos patrocínios à estratégia de marketing da organização e desta à estratégia da organização como um todo, bem como irregularidades relativas à adequação das prestações de contas desses contratos de patrocínio às normas da Secom.

162. Em relação as questões “c”, “e” e “i”, não foram identificados achados de auditoria. Especificamente, na questão “c”, verificou-se coerência entre os objetivos dos patrocínios com a estratégia de marketing e com o planejamento estratégico da organização; na questão “e”, ao analisar o dossiê dos patrocínios selecionados na amostra de auditoria, identificou-se o encaminhamento prévio das propostas de patrocínio, que possuíam valores superiores a R$ 20.000,00, ao Departamento de Patrocínios para manifestação, conforme determina o art. 8º da IN-Secom 9/2014; na questão “i”, ao analisar o dossiê dos patrocínios selecionados na

amostra de auditoria, identificou-se a existência de procedimentos internos para verificar o cumprimento das cláusulas contratuais, conforme dispõe o art. 31 da IN 9/2014.

163. A partir da adoção de medidas saneadoras em face dos apontamentos decorrentes desta fiscalização sobre os patrocínios esportivos concedidos pela Caixa Econômica Federal, espera-se contribuir para o aprimoramento da gestão e da governança de tais ações de comunicação, especialmente no que se refere aos aspectos de eficiência, eficácia, economicidade, impessoalidade e transparência.

164. Tendo em vista solicitações da Caixa Econômica Federal, constantes das peças 10; 11; 16; 18; 26 a 29; 32 a 44, destes autos, propõe-se classificá-las como sigilosas, nos termos do art. 4º, § 2º c/c art. 5º, § 4º da Resolução-TCU 254/2013.

165. Ressalta-se que, por se tratar de FOC, será proposto o encaminhamento de cópia do acórdão que vier a ser proferido em decorrência desta fiscalização, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à SecexEducação, para fins de consolidação.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

166. Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a. Recomendar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

i. avalie a conveniência e a oportunidade de constituir um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9/2014;

ii. adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados;

iii. adote os procedimentos de elaboração e regulamentação normativas necessários para que os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos a serem objeto de contratos de patrocínio com a entidade possibilitem, quando de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo referido processo de seleção, a devida evidenciação da objetividade e impessoalidade presentes em cada escolha;

iv. atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5, § 1º, da IN-SECOM 9/2014;

v. adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa dos critérios de seleção que venham a ser adotados em cada contrato de patrocínio firmado, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos;

vi. tendo em vista o caráter sistêmico da deficiência normativa acerca da vedação de intermediação em contratos de patrocínio, consubstanciada no art. 25, § 4º, da IN Secom 9, de 19/12/2014 , dar conhecimento à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) de tal constatação, para que, quando da consolidação do relatório da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) conduzida sob o TC 034.922/2016-4, recomende à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Secom) que adote os procedimentos necessários para aperfeiçoar a normatização relacionada à referida vedação, de modo a mitigar dificuldades de interpretação quando da aplicação da referida norma;

b. classificar as peças 10; 11; 16; 18; 26 a 29; 32 a 44 como sigilosas, nos termos do art. 4º, § 2º c/c art. 5º, § 4º da Resolução-TCU 254/2013, tendo em vista solicitações do auditado constantes das referidas peças;

c. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido em decorrência desta fiscalização, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), para fins de consolidação.

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de auditoria realizada na Caixa Econômica Federal (CAIXA) com o objetivo de verificar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados com entidades esportivas, no período de 2012/2016.

58. O trabalho em foco integra Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), que deverá promover avaliação sistêmica das contratações de patrocínio em seis empresas estatais, a saber: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

59. A presente auditoria buscou avaliar os critérios utilizados pela CAIXA para a escolha das modalidades e entidades esportivas a serem patrocinadas, bem como a quantidade de recursos a ser aportada em cada projeto de patrocínio, a metodologia de mensuração do retorno do investimento feito em patrocínios e a aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes, em especial, às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR).

II

60. Para melhor compreensão do tema, permito-me trazer breves considerações acerca dos principais conceitos tratados no presente trabalho.

61. Importante normativo que disciplina a realização de patrocínio em âmbito federal é a IN/Secom/PR 9/2014, precedida pela IN Secom 1/2009 e atualizada pela IN/Secom/PR 1/2017, que trata do patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal. Referida norma considera as ações de patrocínio como ações de comunicação, instrumentalizadas por um contrato de patrocínio, "que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros".

31. Para tanto, estabelece, em seu art. 2º, inciso II, que os objetivos do patrocínio referem-se a: (a) gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; (b) ampliar relacionamento com públicos de interesse; (c) divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; (d) ampliar vendas e (e) agregar valor à marca do patrocinador.

32. O mesmo normativo estabelece, em seu art. 25, § 1º, que a fixação do valor do patrocínio não deve ser vinculada aos custos da iniciativa patrocinada, mas na expectativa de alcance dos objetivos de comunicação acima referidos, cabendo ao patrocinador a verificação do alcance desses objetivos (art. 33 da norma).

33. Existem dois tipos de patrocínio: incentivado e não incentivado. O patrocínio não incentivado difere do incentivado, pois, neste caso, o patrocinador tem direito a um benefício fiscal consistente na possibilidade de dedução, até determinado limite máximo, do imposto de renda devido, nos termos da Lei 11.438/2006, Lei de Incentivo ao Esporte (LIE).

34. Na hipótese de patrocínio incentivado, o projeto a ser patrocinado deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte (ME) e, ao final, após sua conclusão, o patrocinado deverá prestar contas ao ME, a quem incumbirá a emissão de parecer acerca de sua aprovação ou rejeição, nesta última hipótese, com a instauração de tomada de contas especial (TCE).

35. Na CAIXA, no período de 2012 a 2016, o total de recursos destinados à publicidade e à propaganda foi de aproximadamente R$ 3,85 bilhões, o que corresponde a uma média anual de R$ 771 milhões. Com relação a patrocínios esportivos, o montante empregado no mesmo período foi de aproximadamente R$ 1 bilhão.

36. Na estrutura da referida estatal, a área responsável pela definição da política de concessão de patrocínio é a Diretoria Executiva de Marketing e Comunicação (Demac), mais especificamente a Superintendência Nacional de Promoções e Eventos (Supen), que é responsável, ainda, pela análise de propostas de patrocínio que eventualmente são recebidas pelas áreas da matriz, além de verificar a viabilidade das propostas e seu enquadramento no foco de atuação da Caixa e nos normativos vigentes.

37. A recepção e a análise das propostas de patrocínios competem à Supen, à Gerência de Filial de Marketing e Comunicação (Gimac) e à Representação de Filial de Marketing e Comunicação (Remac), em seus âmbitos de atuação. A Gimac e a Remac efetuam a gestão dos processos de patrocínio e são responsáveis pela operacionalização e/ou acompanhamento dos projetos, mesmo que a contratação tenha sido realizada por outra Regional de Marketing.

III

38. A Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), responsável pela realização deste trabalho, com base em critérios de materialidade, risco e relevância, selecionou uma amostra de sete contratos de patrocínios esportivos (Corinthians, Flamengo, Circuito Caixa de Maratoninhas e 4º Campeonato Brasileiro de Futebol Feminino), com vistas a responder as seguintes questões de auditoria:

As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio? As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração? Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização? As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva e à entidade escolhida? As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20 mil? Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção? As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom?

39. Finalizados os trabalhos, a equipe de auditoria registrou que não foram identificadas irregularidades relativas ao alinhamento dos patrocínios à estratégia de marketing da entidade e desta com a estratégia da organização como um todo. Igualmente não foram identificadas irregularidades na adequação das prestações de contas desses contratos de patrocínio às normas da Secom, como também foram identificados o encaminhamento prévio das propostas de patrocínio, superiores a R$ 20 mil, ao Departamento de Patrocínios para manifestação e a existência de procedimentos internos para verificar o cumprimento das cláusulas contratuais, conforme dispõe o art. 31 da IN Secom 9/2014.

40. Por outro lado, a equipe apontou alguns achados relacionados à precificacão, à avaliação de retorno, aos critérios de seleção, à fundamentação da escolha e à contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção, os quais motivaram proposta, acompanhada pelo corpo gerencial daquela unidade técnica, de expedição de recomendações à CAIXA.

41. No geral, manifesto minha concordância às conclusões e propostas de encaminhamento sugeridas pela unidade técnica, pelas razões que passo a expor.

IV

17. No tocante à metodologia de precificação dos patrocínios, a equipe de auditoria pontuou que a Caixa Econômica Federal não possui uma política e/ou metodologia de precificação que, efetivamente, estabeleça o valor adequado para os contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira firmados nos referidos contratos, em desconformidade com o § 1º do art. 25 da IN Secom 9/2014.

18. Este dispositivo determina que os valores dos contratos de patrocínios devem ser pautados na expectativa de atingimento dos objetivos estabelecidos pela instituição para o respectivo patrocínio e devem ser independentes dos custos da patrocinada, o que não foi observado na amostra dos patrocínios analisada.

19. Apesar de a equipe observar que a CAIXA utiliza diversas variáveis para precificar os contratos de patrocínio (relatório de retorno de exposição de mídia - Ibope/Repucom, KPI's/*Key Performance Indicator*, tamanho de torcida; folha de pagamento de Estados/Municípios; relação negocial com a CAIXA; engajamento digital), ressaltou que não há evidências de como são feitos os cálculos e qual o peso de cada variável na composição do preço. Além disso, após consulta ao Manual Normativo de Marketing-Patrocínio MN AE013, a referida equipe asseverou não ter sido possível

localizar a metodologia para precificação dos contratos de patrocínio, o que sugere, segundo afirma, que o método não está formalizado.

20. Exemplificou o fato com o contrato de patrocínio concedido a um clube de futebol que, embora tenha sido aprovado após a consideração de algumas variáveis (tamanho da torcida, os dados do relatório Ibope/Repucom acerca de valores de exposição da marca na mídia, a média de pagantes nos estádios e o número de sócio-torcedores), não encontrou evidências de um memorial de cálculo ou fórmula (critérios objetivos) que permitissem corroborar o valor concedido para a patrocinada.

21. Igualmente, a equipe observou que, no documento que dispõe sobre a estratégia de atuação em futebol da entidade, há o estabelecimento de diversos elementos que devem ser considerados na análise e valoração das propostas de patrocínio. Todavia, da mesma forma, não há explicação de como os cálculos são feitos, qual o peso de cada elemento na valoração das propostas, o que demonstra, segundo aquela equipe, que há um elevado grau de subjetivismo nessa análise, fato que pode ensejar favorecimentos.

22. Ainda, a equipe registrou que a análise da forma como foi feita a distribuição dos valores para patrocínio em futebol no ano de 2016 (quatorze clubes patrocinados) demonstrou que o principal critério para a aprovação dos valores patrocinados foi o valor de mídia baseado no grau de exposição da marca. E, no seu entender, o referido valor sempre seria superior ao valor do patrocínio, uma vez que a marca estará exposta em diversos canais, às vezes por longo período, como no caso de partidas de futebol.

23. Nestas condições, propugnou que deve haver critério objetivo para se calcular o preço a ser patrocinado, pois, do contrário, a decisão passaria a ser baseada na simples comparação do valor do patrocínio com o valor referente ao retorno de exposição de mídia.

24. Desta forma, considerando que não foi possível estabelecer a relação do valor final destinado a cada clube com o objetivo de cada patrocínio, a equipe propôs que fosse expedida recomendação à instituição financeira para que avaliasse a conveniência de constituir um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma metodologia de precificação de patrocínio que seja capaz de justificar a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9/2014.

25. Com efeito, o orçamento a ser alocado a um patrocínio não é uma questão simples e depende de vários fatores, a exemplo do retorno pretendido em *networking*, da geração de negócios, do reforço de marca etc. Verifico, da relatoria dos demais processos referentes a outras estatais, que a precificação dos patrocínios se mostra, de fato, uma dificuldade, em maior ou menor grau, em todas elas. Assim, entendo que a proposta da unidade técnica é pertinente, razão pela qual a acolho, com pequeno ajuste. Considero que melhores resultados serão obtidos a partir de trabalho conjunto entre as instituições estatais e a Secom, razão pela qual recomendação nesse sentido também será feita a esta secretaria por ocasião da consolidação da presente FOC.

V

26. Em relação aos mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios adotados pela CAIXA, a equipe frisou que eles não possibilitam verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio de forma individualizada.

27. Segundo a CAIXA, a avaliação é realizada por meio de valoração de mídia espontânea, relatórios de retorno de exposição de mídia, pesquisas (posicionamento de marca e associação aos atributos do esporte, comparativos entre modalidades esportivas, etc), relatórios de prestação de contas e avaliação dos projetos.

28. Todavia, a equipe verificou que os relatórios de avaliação dos patrocínios, apesar de acompanhados do relatório de mídia Ibope/Repucom, mostraram-se subjetivos e não se prestaram à

avaliação individual dos contratos de patrocínio, de forma a aferir o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio, bem como a sua relação custo x benefício.

29. No relatório de avaliação de um clube de futebol, por exemplo, reporta a equipe que em vez de apresentar a avaliação dos resultados alcançados, trouxe os mesmos argumentos utilizados como justificativas para conceder o patrocínio, como tamanho da torcida, força da marca, exposição na mídia. Ainda segundo a equipe, o Relatório de Avaliação do 4º Campeonato Brasileiro de Futebol Feminino não apresentou os resultados financeiros tampouco mercadológicos, sob o argumento de que não havia contrapartidas financeiras e mercadológicas previstas.

30. Desta forma, concluiu a equipe que a avaliação de retorno dos patrocínios concedidos pela entidade não possibilita verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio de forma individualizada, tampouco estabelecer a relação custo-benefício de cada ação. Alertou, ademais, que "uma ação de patrocínio deve ser clara em relação a sua contribuição para a marca e para os relacionamentos da empresa, sob pena de ser confundido com uma doação".

31. Assim, com o objetivo de aperfeiçoar o processo de avaliação de retorno dos patrocínios, propôs que seja expedida recomendação à CAIXA para que adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir, de forma objetiva, a relação custo-benefício resultante de cada contrato firmado, tendo em vista os valores por ela empregados.

32. Incontroverso o fato de que a ausência de avaliação do retorno dos patrocínios pode resultar na realização e/ou manutenção de contratos de patrocínios desvantajosos para a entidade ou caracterizar, como ponderou a unidade técnica, doação. Diante de todo o exposto, entendo necessário que seja determinado, e não recomendado como proposto, que a CAIXA aprimore a forma como os resultados das ações de patrocínio são aferidos.

VI

33. No tocante aos critérios para a seleção de patrocínios esportivos, ressaltou a equipe de auditoria entender faltar objetividade e detalhamento normativo para sua implementação, conforme exigiria o § 1º do art. 5º da IN/Secom 9/2014 ("independentemente do processo de seleção adotado, a análise prévia das propostas de patrocínio deverá ser feita com base em critérios objetivos").

34. A Caixa informou que não há uma normatização específica acerca dos critérios adotados pela entidade para a escolha da área a ser patrocinada (esportivo, cultural, social etc), da modalidade de patrocínio (incentivado ou não incentivado) ou mesmo da opção pelo patrocínio dentre outras opções de ações de comunicação.

35. A equipe de auditora ressaltou que tal ausência impossibilita a análise da objetividade da escolha, uma vez que "a aferição da obediência a critérios parte do pressuposto de sua positivação, de forma clara e minimamente permanente". Tal fato, segundo entende, possibilita a utilização de critérios *ad hoc*, em prejuízo à impessoalidade.

36. Quanto às modalidades esportivas elegidas para receber patrocínio, a equipe reportou que o normativo da CAIXA (AE013079) dispõe: "Nos projetos de caráter esportivo é priorizado o apoio e o incentivo às modalidades (...) Atletismo; Ciclismo; Lutas Associadas; Ginástica; Paradesporto; Futebol; Basquete". A aludida equipe frisou, no entanto, que não ficaram claros os critérios utilizados para essa escolha. Além disso, a norma da instituição não impõe caráter de obrigatoriedade da adoção desse critério de seleção, mas apenas de "priorização", o que fragilizaria o cumprimento do art. 5, § 1º, da IN/Secom 9/2014.

37. Em relação aos critérios de seleção existentes, foi apurado que, para o futebol, por exemplo, são: regularidade fiscal, clubes que estão nas séries A ou B do Campeonato Brasileiro, exclusividade no segmento financeiro; negociação direta com os Clubes ou Federações/Confederação; análise do retorno de exposição da marca CAIXA; tamanho da torcida; folha de pagamento de Estados/Municípios; relação negocial com a CAIXA e engajamento digital.

38. Todavia, tais critérios não estão normatizados, sendo a escolha das entidades ou projetos "parte de estratégia de patrocínio determinada para cada exercício (...) aprovados através das

Resoluções do Conselho Diretor", como foi o caso do futebol em 2016, por exemplo, em que constam, no item 4.2.1.2 do Voto do Conselho Diretor, os seguintes critérios: "Retorno de exposição da marca CAIXA; Tamanho da torcida; e Folha de pagamento de Estados/Municípios.

39. Para outras modalidades esportivas (corridas de rua/circuitos/equipes de corrida, segundo o documento AE013079, os critérios são: "relevância do projeto no mercado esportivo, repercussão regional e nacional, abrangência e alcance dos projetos, capilaridade e penetração da CAIXA em todo o território nacional".

40. A equipe ressaltou que a ausência de regulamentação (definição normativa) dos termos "relevância", "abrangência", "repercussão", "público-alvo" e "duração do evento", "itinerância" e "contrapartidas" prejudica a objetividade requerida pelo normativo da Secom nos processos de seleção de patrocínios.

41. Concluiu a equipe, assim, que a falta de normatização e a ausência de detalhamento dos critérios de seleção "prejudicam a demonstração da objetividade da escolha, da comparação entre os objetos de seleção e da impessoalidade requeridas nos mencionados processos de seleção". Além disso, entendeu que "o estabelecimento, não de obrigatoriedade de observância, mas apenas de priorização dos critérios de seleção pela norma interna da Caixa, fragiliza o cumprimento do art. 5, § 1º, da IN-SECOM-PR 9/2014, anteriormente mencionado, pois atenua a cogência de adoção de critérios objetivos de seleção".

42. Desta forma, propôs que seja expedida recomendação à CAIXA para que adote os procedimentos de elaboração e regulamentação normativas necessários para que os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos a serem objeto de contratos de patrocínio com a entidade possibilitem, quando de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo referido processo de seleção, a devida evidenciação da objetividade e impessoalidade presentes em cada escolha. Ainda, o encaminhamento de recomendação àquele banco no sentido de que "atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5º, § 1º, da IN-SECOM 9/2014".

43. Acolho tal encaminhamento, alterando, no entanto, para determinação. Mostra-se pertinente a melhoria nas definições dos critérios adotados pela CAIXA na seleção dos patrocínios a fim de que, efetivamente, possibilitem a devida evidenciação da objetividade e impessoalidade presentes em cada escolha. Da mesma forma, imperioso que se afaste eventual liberalidade na seleção com a normatização dos critérios e a obrigatoriedade de sua adoção para todos os patrocínios.

VII

44. Quanto ao achado atinente à ausência de disciplinamento, nos normativos internos da Caixa, acerca da obrigatoriedade de fundamentação da escolha dos patrocínios, de modo a garantir a evidenciação clara dos critérios previstos na norma adotados em cada caso.

45. Apesar de constar no normativo da instituição que a autorização do patrocínio deve ser precedida da declaração dos motivos que justifique o investimento da entidade na ação, bem como os resultados esperados, ela não traz maiores detalhes sobre o conteúdo da justificativa, além de não contemplar, explicitamente, a obrigatoriedade de observância aos critérios de seleção de patrocínio.

46. Para a equipe, esta ausência acarreta prejuízo à objetividade e à impessoalidade, podendo ampliar os riscos de desvios de conduta, motivo por que propôs que seja recomendado à Caixa a adoção de procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa dos critérios de seleção que venham a ser adotados em cada contrato de patrocínio firmado, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos.

47. Considero que o encaminhamento proposto complementa a questão abordada no tópico anterior, concernente à ausência de normativo que estabeleça critérios objetivos para a seleção dos patrocínios, motivo pelo qual acompanho a proposta da unidade técnica, alterando, no entanto, para determinação a medida sugerida.

VIII

48. Por fim, quanto a contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção, prática vedada pelo art. 25, § 4, da IN/Secom 9/2014, a equipe identificou que, no período de 2012/2016, foram firmados 167 contratos nestas condições (13% do total).

49. Todavia, a própria Secom já manifestou entendimento de que esta vedação não se aplicaria para contratação direta de projetos de patrocínios por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção quando estas fossem as reais detentoras dos direitos relativos ao projeto/evento patrocinado.

50. Segundo a CAIXA, o normativo da Secom conteria ambiguidade no que respeita o conceito de "intermediação", que fragilizaria sua aplicação, pois deixar margens para diversas interpretações, como por exemplo, o entendimento de que a intermediação é vedada apenas quando envolver agências de publicidade e promoção, e não outras empresas com natureza diversa.

51. Desta maneira, a equipe propôs, considerando a aparente deficiência normativa, dar conhecimento à SecexEducação de tal constatação, para que, quando da consolidação do relatório da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) conduzida sob o TC 034.922/2016-4, recomende à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Secom) que adote os procedimentos necessários para aperfeiçoar a normatização relacionada à referida vedação, de modo a mitigar dificuldades de interpretação quando da aplicação da referida norma.

52. Do que se extrai, deve haver, de fato, uma melhoria conceitual, de modo a não deixar margens a interpretações contrárias. Por isso, pertinente a preocupação demonstrada tanto pela CAIXA quanto pela unidade técnica. Além disso, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.062/2006-TCU-Plenário, dirigiu determinação à Secretaria-Geral da Presidência da República para que "excluísse a intermediação das agências de propaganda nos repasses alusivos a ações de patrocínio, os quais devem ser realizados diretamente aos beneficiários pelos órgãos e pelas entidades concedentes, podendo aquelas agências ser contratadas apenas como consultorias especializadas, sendo remuneradas tão-somente pelas horas de consultoria efetivamente prestadas".

53. Porém, na medida em que o mesmo achado foi registrado em outros relatórios de auditoria que integram esta FOC e considerando o caráter sistêmico das orientações da Secom, deixo para abordar esta questão no âmbito do processo consolidador das auditorias (TC 034.922/2016-4).

IX

54. Em derradeiro, frente à solicitação da CAIXA, coloca-se sob sigilo o relatório às peças 10; 11; 16; 18; 26 a 29; 32 a 44, nos termos do art. 4º, § 2º, c/c o art. 5º, § 4º, da Resolução-TCU 254/2013.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2767/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.810/2017-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Nelson Antônio de Souza.
4. Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda).
8. Representação legal: Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi (OAB/DF 40.915).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade realizada na Caixa Econômica Federal (CAIXA) com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios com entidades esportivas;

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

9.1. determinar, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, à Caixa Econômica Federal que:

9.1.1. atribua em seu normativo que trata dos patrocínios o caráter obrigatório de observância dos critérios de seleção estabelecidos pela entidade, em conformidade com o que preceitua o art. 5º, § 1º, da IN-Secom 9/2014;

9.1.2. adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante da ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9/2014;

9.1.3. adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa dos critérios de seleção que venham a ser adotados em cada contrato de patrocínio firmado, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos;

9.1.4. adote os procedimentos de elaboração e regulamentação normativas necessários para que os critérios definidos para a seleção de modalidades e entidades/projetos a serem objeto de contratos de patrocínio de modo a possibilitar a devida evidenciação da objetividade e impessoalidade de cada escolha, por ocasião de sua implementação pelos agentes responsáveis pelo referido processo de seleção;

9.2. recomendar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, que articule junto à Secom a constituição de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.3. classificar, nos termos do art. 4º, § 2º, c/c o art. 5º, § 4º da Resolução-TCU 254/2013, as peças 10; 11; 16; 18; 26 a 29; 32 a 44 como sigilosas, tendo em vista solicitação do auditado; e

9.4. dar ciência desta deliberação à CAIXA e à Secom.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2767-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 019.735/2017-0.
Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).
Responsável: Carlos Roberto Fortner.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AVALIAÇÃO SISTÊMICA DAS CONTRATAÇÕES DE PATROCÍNIO EM SEIS EMPRESAS ESTATAIS. RELATÓRIO DE AUDITORIA NA ECT. AUSÊNCIA DE PLANO DE COMUNICAÇÃO QUE CONSOLIDE AS POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E OBJETIVOS DE COMUNICAÇÃO DA ESTATAL. VALORES DOS CONTRATOS DE PATROCÍNIO NÃO FORAM PAUTADOS PELA EXPECTATIVA DE ALCANCE DOS OBJETIVOS DE COMUNICAÇÃO. AVALIAÇÃO INADEQUADA DOS RESULTADOS DOS PATROCÍNIOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas.

8. A presente auditoria foi realizada nos contratos de patrocínio firmados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), abrangendo o período de 1/1/2012 a 31/12/2016.

9. Finalizados os trabalhos fiscalizatórios, foi elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) a instrução seguir transcrita, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 287/289):

VI. Apresentação

1. Trata-se de relatório de auditoria de conformidade, na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada nas entidades estatais discriminadas na Tabela 1, com o objetivo verificar a conformidade dos ajustes e execução de contratos de patrocínios firmados pelas empresas estatais com entidades esportivas.

2. A partir da seleção efetuada com base em critérios objetivos, destacando-se a materialidade dos recursos repassados pelas empresas estatais federais a título de patrocínio no setor esportivo, nos exercícios de 2015-2016, foram definidas as entidades a serem auditadas e a respectiva secretaria de controle externo responsável pela fiscalização:

Tabela 1 – Órgãos/Entidades auditadas na Fiscalização de Orientação Centralizada

Secex Responsável	Órgão/Entidade auditada	TC
SecexEducação	Ministério do Esporte (ME)	019.734/2017-4
	Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR)	019.734/2017-4
	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	019.735/2017-0
	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)	019.736/2017-7
SecexFazenda	Caixa Econômica Federal (Caixa)	018.810/2017-9
	Banco do Brasil S.A. (BB)	018.757/2017-0

SecexEstatais	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	018.225/2017-9
	Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	018.224/2017-2

Elaboração: SecexEducação/TCU.

3. As fiscalizações deram origem a processos individualizados, com tramitação própria, com o objetivo de possibilitar tratamento às eventuais impropriedades específicas detectadas na celebração e na execução de contratos de patrocínio esportivo por parte de cada entidade fiscalizada.

4. As informações contidas nos relatórios individuais de cada auditoria serão examinadas pela SecexEducação, a quem cabe a coordenação da FOC, de modo a subsidiar a elaboração do relatório consolidado da fiscalização que terá por objetivo contribuir para a conformação de visão sistêmica a respeito do processo de concessão de patrocínio de empresas estatais federais a entidades esportivas.

VII. Introdução

VII.1. Deliberação que originou o trabalho:

5. A origem do presente trabalho consiste no item 9.3.2 do Acórdão 1.785/2015 – TCU – Plenário, de 22/7/2015, por meio do qual foi determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que, quando da formalização de novas propostas de fiscalização a serem realizadas pela unidade, considerasse como prioritárias, entre outras, a auditoria de conformidade dos contratos de patrocínio das estatais federais, relacionados ao esporte.

6. Nesse contexto, em cumprimento ao Despacho de 07/12/2016 (TC 034.383/2016-6), combinado com o Despacho de 13/6/2017 (TC 034.922/2016-4), ambos do Min. Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), nos períodos compreendidos entre 18/7/2017 e 20/7/2017 (Portaria 614/2017), entre 28/8/2017 e 5/9/2017, 25/9/2017 e 29/9/2017, e 23/10/2017 e 10/11/2017 (Portaria 718/2017).

VII.2. Visão geral do objeto:

7. A ECT no país teve origem em 25/1/1663 e foi transformada em empresa pública, de prazo indeterminado, vinculada aos Ministérios das Comunicações por meio do Decreto Lei 509/1969.

8. O Decreto 8.016/2013 aprovou seu estatuto social vigente, com o objeto social prescrito em seu art. 4º:

I – planejar, implantar e explorar o serviço postal e o serviço de telegrama;
II – explorar os serviços postais de logística integrada, financeiros e eletrônicos;
III – explorar atividades correlatas; e
IV – exercer outras atividades afins, autorizadas pelo Ministério das Comunicações;

9. De acordo com o §1º do art. 4º do Decreto 8.016/2013 a empresa detém a exclusividade na exploração dos seguintes serviços, elencados na Lei 6.538/1978:

Art. 9º - São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais:
I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal;
II - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada:
III - fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.

10. Da estrutura organizacional da empresa, apresentada na Figura 1, destaca-se a Superintendência de Compliance, Governança e Estratégia (SUCGE), vinculada à presidência da ECT, que é a estrutura na qual se encontra o Departamento de Comunicação Corporativa Estratégica (DCORE), responsável pela gestão das ações de patrocínio da empresa.

(...)

11. A política de patrocínio da empresa encontra-se normatizada no Manual de Comunicação, módulo 12 (peça 29). E o Plano Anual de Comunicação define a estratégia de patrocínio vinculando-a com o plano

estratégico da ECT. Registra-se que o plano encaminhado pela ECT (peça 31) se refere ao ano de 2017, de modo que não se refere ao período do escopo da presente auditoria, que analisou contratos entre 2012 e 2016. Não obstante, o documento foi analisado, sendo aproveitado no que foi possível.

12. Passando-se à visão geral do objeto auditado, o patrocínio é uma das ações de comunicação do Poder Executivo Federal. O principal normativo que rege esse tipo de ação é a IN Secom/PR 9/2014 (precedida pela IN Secom/PR 1/2009, a ser utilizada, no que couber, na presente auditoria).

13. O patrocínio, de acordo com o art. 2º, I, da IN Secom/PR 9/2014, consiste em "ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio".

14. Em 27/7/2017, esse conceito foi aprimorado pela IN Secom/SG-PR 1/2017 que define, em seu art. 3º, III, patrocínio como:

> ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros.

15. Registra-se que as ações de patrocínios, como bem traz a definição atualizada, são vinculadas aos seguintes objetivos, segundo art. 1º, II, da IN Secom/PR 9/2014:

> gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador.

16. De acordo com o Manual de Comunicação da ECT, capítulo 1, item 3.1 (peça 29, p. 1), patrocínio consiste em:

> Apoio concedido a projetos de terceiros, de acordo com as condições estabelecidas neste documento, na forma de aporte financeiro ou cessão de imóvel do patrimônio da ECT, sem a transferência de domínio, com a finalidade de agregar valor à marca, divulgar produtos/serviços, incrementar vendas, fortalecer conceito, gerar conhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse.

17. Registra-se que o conceito de patrocínio da ECT diverge em alguma medida do conceito consignado na IN da Secom/PR, visto que a essência do patrocínio não consiste no apoio a projetos de terceiros, mas sim na realização de uma ação de comunicação que envolve a aquisição do direito de associação direta com um projeto.

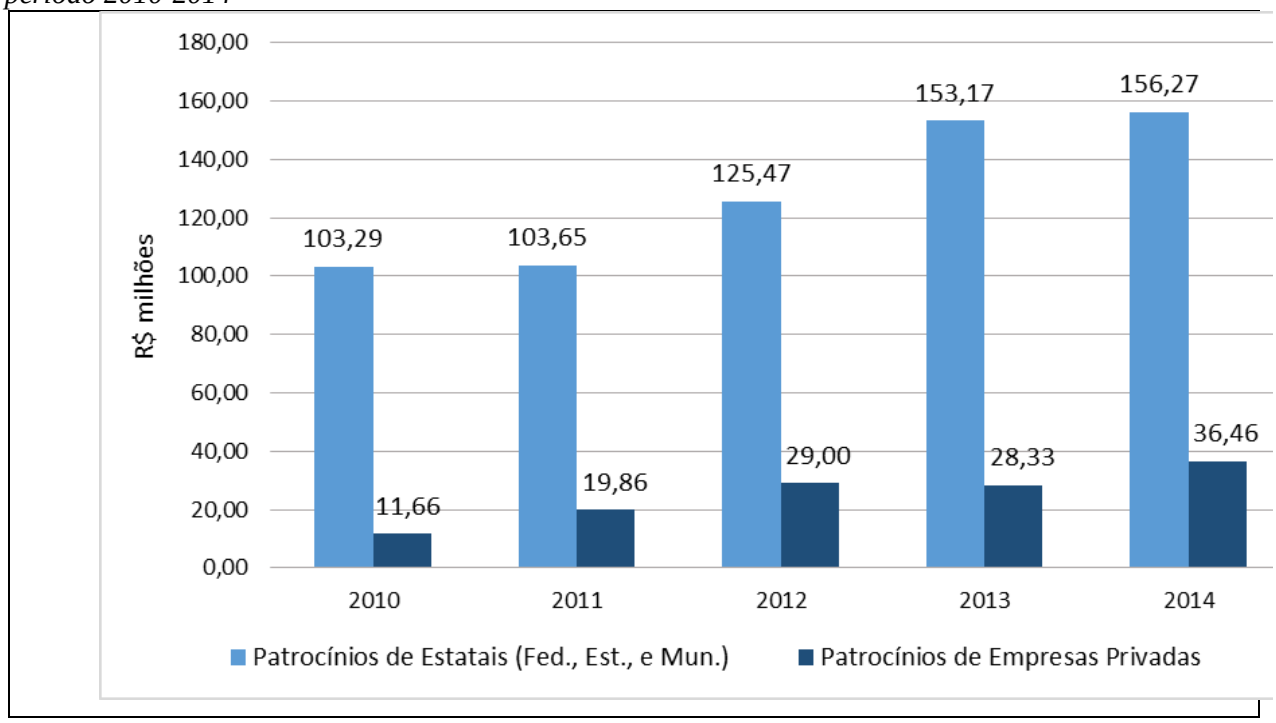
18. O patrocínio pode ser do tipo incentivado ou não incentivado. Os patrocínios incentivados são aqueles que geram ao patrocinador um benefício fiscal, seja ele pessoa física ou jurídica. No caso de pessoa jurídica, essa deverá ser tributada com base no lucro real e poderá deduzir até 1% do seu imposto de renda devido. Para o benefício fiscal, o projeto deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte, a quem o patrocinado deverá prestar contas ao final do projeto.

19. Os referidos normativos da Secom/PR tratam indistintamente de quaisquer ações de patrocínios, sejam eles incentivados ou não. No entanto, os patrocínios incentivados seguem rito próprio, conforme definido na legislação pertinente, especialmente, no que diz respeito à aprovação do projeto pelo Ministério do Esporte, assim como a prestação de contas final. No caso dos patrocínios na área do esporte, a Lei 11.438/2006 e o Decreto 6.180/2007 são os principais normativos que regem a matéria.

20. Conforme apresentado no relatório de levantamento do TCU sobre o Sistema Nacional de Desporto (TC 021.654/2014-0), a principal fonte de recursos do desporto olímpico e paraolímpico brasileiro é a Lei 9.615/1998.

21. Além da Lei 9.615/1998, outra fonte de recursos públicos importante para os comitês e confederações olímpicas e paraolímpicas consiste nos patrocínios concedidos pelas empresas estatais federais.

Gráfico 1 – Patrocínios de estatais x empresas privadas para o esporte de rendimento, em milhões, no período 2010-2014



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: ME, COB, CPB, CBC, CBDE, CBDU, confederações olímpicas/paraolímpicas, empresas estatais federais.

22. De acordo com informações obtidas a partir dos próprios comitês e confederações, compiladas no gráfico 1, constatou-se, naquele momento, que a participação de recursos de patrocínios privados no esporte de rendimento era residual. Em relação ao montante de recursos de patrocínios apurados no período 2010-2014, o setor privado aportou apenas 1,63%, enquanto os aportes de estatais somaram 8,33%.

23. Outro aspecto que demonstra a relevância da auditoria é o fato de o relatório de levantamento ter apontado para a existência de controles deficientes ou inexistentes dos recursos públicos aplicados no SND, o que pôde ser comprovado na Fiscalização de Orientação Centralizada (TC 023.922/2015-0) realizada com o objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva) por parte de entidades componentes do Sistema Nacional do Desporto (SND).

24. Cabe registrar que o valor total dos patrocínios da área esporte se destaca em relação às demais áreas e, no período de 2012 a 2016, os patrocínios esportivos representaram 43% do valor total de patrocínios da administração pública federal analisados no âmbito da Secom/PR.

25. Nesse cenário de aplicação de recursos públicos em valores vultosos no setor esportivo, mostra-se relevante ressaltar que, por ocasião do levantamento no esporte de alto rendimento, que precedeu a presente fiscalização (Acórdão 1785/2015-TCU-Plenário), foram identificados os seguintes riscos:

a) Risco de ineficiência do Sistema Brasileiro do Desporto (incluindo o SND) e da inefetividade das políticas públicas de esporte, com potencial desperdício de recursos públicos;

b) Risco de desvio de recursos públicos destinados ao esporte de rendimento;

c) Risco de perpetuação da dependência dos recursos públicos para manutenção das principais entidades do SND;

d) Risco de óbice ao controle social;

e) Risco de não reversão do quadro de reduzida base do esporte de rendimento; e

f) Risco de que os resultados do Brasil nos Jogos Olímpicos de 2016, inclusive a meta de posicionar-se entre os dez primeiros países classificados, não fossem sustentáveis para o período pós 2016.

VII.3. <u>Objetivo e questões de auditoria:</u>

26. Esta auditoria faz parte de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o intuito de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas, em especial sob a ótica dos critérios utilizados por essas estatais para fundamentar sua decisão a respeito de: escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal e aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secom/PR.

27. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os patrocínios estão sendo firmados e executados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

I. Quanto à atuação da Secom/PR:

a) Questão 1: Os normativos expedidos pela Secom/PR a respeito das ações de patrocínio têm se mostrado suficientes e efetivos com vistas à coordenação das ações de patrocínio empreendidas pelas empresas estatais, em especial no que diz respeito à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos?

b) Questão 2: As análises empreendidas pelo Depat estão de acordo com os normativos expedidos pela Secom/PR?

II. Quanto à atuação das entidades estatais patrocinadoras:

c) Questão 3: Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização?

d) Questão 4: As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva, entidade escolhida?

e) Questão 5: As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio?

f) Questão 6: As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração?

g) Questão 7: As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00?

h) Questão 8: Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção?

i) Questão 9: As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom/PR?

III. Quanto à atuação do Ministério do Esporte (ME):

j) Questão 10: O ME, principal agente formulador da Política Nacional de Esporte, tem estabelecido diretrizes para guiar a decisão das entidades patrocinadoras e a análise empreendida pela Departamento de Patrocínios/Secom/PR a respeito de quais entidades/eventos podem ser patrocinados?

28. O recorte das dez questões de auditoria buscou avaliar o ciclo de celebração, execução e avaliação de patrocínios esportivos realizados por entidades estatais, bem como avaliar temas relacionados com a normatização desse tipo de contratação, em especial no que diz respeito à sua robustez e capacidade de garantir o controle adequado da aplicação desses recursos. Na presente auditoria foram aplicadas somente as questões da Parte II da Matriz, considerando se tratar do processo específico dos patrocínios firmados pela ECT.

29. Ademais, mostrou-se necessário relatar três achados não provenientes da aplicação direta das questões de auditoria, relacionados ao fundamento legal utilizado em prorrogações de contratos de patrocínio, à aplicação de recursos de patrocínios no custeio de viagens de funcionários/dirigentes da empresa e à gestão temerária de recursos de patrocínio.

VII.4. Metodologia utilizada:

30. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30/6/2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009).

31. Na fase de planejamento da FOC, como suporte à identificação do problema e à formulação das questões de auditoria, foram utilizados os resultados apresentados no relatório de levantamento realizado por esta unidade técnica no Sistema Nacional do Desporto.

32. Além disso, foram consideradas denúncias recebidas por esse Tribunal, além de reportagens amplamente divulgadas na mídia relativas a indícios de má aplicação dos recursos públicos destinados a

patrocínios esportivos por parte de entidades estatais.

33. Ainda na fase de planejamento, também foram realizadas as seguintes atividades: a) consulta à legislação, a documentos oficiais e a artigos relacionados ao tema da auditoria; b) elaboração de matriz de planejamento; c) definição dos contratos firmados por entidade a serem incluídos na amostra, considerando, entre outros aspectos, a materialidade do objeto contratado e o período de celebração do ajuste, em função da vigência dos normativos relacionados; d) realização de painel de especialistas com profissionais da acadêmica e do mercado privado envolvidos no estudo e na avaliação do patrocínio ao esporte; e e) realização de workshop de planejamento com os auditores membros das auditorias da FOC, com o objetivo de nivelar conhecimentos sobre o tema e preparar a fase de execução.

34. A amostra selecionada para análise incluiu os seguintes contratos firmados pelos Correios:

i) Contrato 379/2012 – Entidade patrocinada: Bike Tour Eventos Esportivos Ltda.;

ii) Contrato 334/2012 – Entidade patrocinada: Confederação Brasileira de Desportos Aquático;

iii) Contrato 368/2012 – Entidade patrocinada: Confederação Brasileira de Handebol;

iv) Contrato 276/2016 – Entidade patrocinada: Confederação Brasileira de Tênis;

v) Contrato 379/2013 – Entidade patrocinada: Guga Kuerten Participações;

vi) Contrato 437/2014 – Entidade patrocinada: IMX Esporte e Entretenimento Ltda;

vii) Contrato 353/2012 – Entidade patrocinada: Koch Tavares Promoções e Eventos Ltda.;

viii) Contrato 130/2012 – Entidade patrocinada: Confederação Brasileira de Futebol de Salão;

ix) Contrato 391/2014 – Entidade patrocinada: TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda.; e

x) Contrato 032/2014 – Entidade patrocinada: Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

35. Na fase de execução desta auditoria, para a aplicação dos procedimentos de auditoria previamente definidos e constantes da Matriz de Planejamento consignada no Fiscalis 264/2017, foram analisados documentos apresentados pela ECT, além de outros constantes do Sistema de Controle de Ações de Comunicação (Sisac), sob gestão da Secretaria Especial de Comunicação da Presidência (Secom/PR).

36. O trabalho de delimitação do escopo resultou na escolha de quatro aspectos centrais: a) escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; b) quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; c) metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal e, d) aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secom/PR, assim como aos princípios constitucionais que regem a atuação de toda a administração pública e às disposições da Lei 8.666/1993. Registra-se que o escopo da fiscalização foi delimitado para ajustes vigentes no período de 2012 a 2016.

37. As técnicas de auditoria aplicadas consistiram sobretudo em exame documental, considerando normas aplicáveis, assim como informações obtidas em reunião com os gestores.

38. Para fundamentar os exames realizados, foram utilizadas como principais fontes de critério de auditoria: a) Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal; e b) Instrução Normativa 9/2014-Secom/PR, que disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal.

39. Registra-se que a presente auditoria cumpriu seu objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre a ECT e entidades do setor esportivo, considerando a profundidade e extensão dos exames previamente definidos no planejamento.

40. O relatório preliminar da auditoria foi enviado para comentários dos gestores cuja análise (peça 286) foi incorporada a este relatório final.

41. A instituição se manifestou por meio do Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 18/4/2018 (peça 273, p. 1-3), que encaminhou esclarecimentos, documentos e processos, incluindo o Memorando 70/2018/ DCORE-SUCGE, de 16/4/2018 (peça 273, p. 4) e a Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26), em relação aos achados III.1, III.2, III.4, III.5, III.6, III.7, IV.1, constantes do relatório preliminar. Em anexo ao Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR foi encaminhada mídia contendo processos diversos processos e documentos (peças 280 a 284).

42. Adicionalmente, por meio do Ofício 34/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 20/4/2018 (peça 274, p. 1-2), do Memorando 74/2018 DCORE-SUCGE, de 20/4/2018 (peça 275, p. 1), e da Nota Técnica 7/2018/DCORE-SUCGE, de 20/4/2018 (peça 276, p. 1-7), foram encaminhadas informações, documentos e planilhas pertinentes aos achados III.3 e IV.2 do relatório.

VII.5. Limitações inerentes à auditoria:

43. Cabe registrar que a entidade auditada criou diversas dificuldades ao longo da auditoria. Inicialmente, requereu que os auditores assinassem termo de responsabilidade (peças 266 e 267), comprometendo-se, entre outras coisas, a não produzirem cópias, discutirem, utilizarem, revelarem a qualquer título as informações consignadas nos processos eletrônicos.

44. Tal demanda, por contrária ao que dispõe a Lei 8.443/1992, nos arts. 42, 58 e 87, foi refutada pela equipe, conforme resposta à entidade (peça 266).

45. Desse modo, considerando que a equipe não assinou o citado termo de responsabilidade, não foi franqueado acesso ao sistema de gestão processual, o que, por si só, não representou impedimento ao andamento dos trabalhos.

46. No entanto, na sequência, a entidade auditada não atendeu adequadamente ao que foi solicitado por meio do Ofício 392/2017-TCU/SecexEducação (peça 16), de 15/9/2017, reiterado por meio do Ofício 496/2017-TCU/SecexEducação (peça 24), de 16/11/2017, criando óbices ao andamento da auditoria dada a demora na disponibilização dos documentos.

47. Registra-se que a resposta à reiteração data de 22/11/2017, mais de dois meses da solicitação inicial e que, ainda assim, os documentos foram disponibilizados em formato diverso ao solicitado, gerando mais dificuldades ao trabalho da equipe de auditoria, e, ainda, em relação ao Contrato 32/2014, os documentos mostraram-se incompletos.

48. Nos comentários ao relatório preliminar, por meio do Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26), alegou-se que os processos solicitados eram volumosos e de que a unidade não mediu esforços para atender ao que fora solicitado, "não havendo que se falar em imposição de qualquer dificuldade para a realização dos trabalhos de auditoria", tendo sido encaminhado o histórico de comunicações ocorridas entre a estatal e a equipe de fiscalização (peça 273, p. 5-6).

49. Contraria tais afirmações o fato de que por meio do Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 18/4/2018 (peça 273, p. 1-3) foram encaminhados, além de comentários ao relatório preliminar, diversos processos e documentos antes não entregues à equipe de fiscalização (peça 273, p. 24-25), com a alegação de que "processos administrativos são volumes físicos dos volumes dos processos de gestão, motivo pelo qual, por um engano de interpretação interna, não foram encaminhados à equipe de auditoria..." (peça 273, p. 16).

50. Ainda, em relação a esses processos e documentos não entregues, registra-se que sequer constaram da relação de partes integrantes digitalizadas, encaminhada por meio do Ofício 1977/2017 – GEST/DEJUR, de 9/10/2017 (peça 23, p. 1-4).

51. Reforça-se que tanto a exigência de assinatura de termo de responsabilidade, contrário ao que dispõe a Lei 8.443/1992, nos arts. 42, 58 e 87, quanto o envio de documentos em atraso, incompletos ou sem atender ao que fora solicitado nos ofícios de requisição, não impediram a realização do trabalho, mas prejudicaram o processo de análise dos documentos.

VII.6. Volume de recursos fiscalizados:

52. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 485.408.731,07.

53. O montante fiscalizado representa 98,4% do total dos contratos firmados pela ECT no setor esportivo, no período de 2012 a 2016, a título de patrocínio (peça 28).

VII.7. Benefícios estimados da fiscalização:

54. Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar melhorias no processo de concessão de patrocínios ao setor esportivo pela ECT, especialmente no que diz respeito ao incremento da eficiência, da eficácia, da economicidade, da impessoalidade, assim como da racionalidade na aplicação desses recursos públicos. Espera-se que tais benefícios minimizem os riscos de desvio de recursos públicos relativos a patrocínios.

VIII. Achados de auditoria

III.1 Predefinição de modalidades esportivas a serem patrocinadas no Manual de Comunicação da ECT, em prejuízo à racionalidade e à eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio, previstas no inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

III.1.1 Situação encontrada:

55. Prescreve o art. 4º, XI, da IN Secom/PR 9/2014:

Art. 4º O patrocinador deverá pautar sua atuação com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e nas seguintes diretrizes previstas no art. 2º do Decreto 6.555/2008, de acordo com as características de cada patrocínio:

[…]

XI - observância da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos;

56. Para avaliação da estratégia de marketing definida pela ECT, e verificação do atendimento aos princípios prescritos no inciso XI, art. 4º da IN Secom/PR 9/2014, foi solicitado, por meio do Ofício de Requisição 1-264/2017 (peça 2), de 18/7/2017, o encaminhamento do conjunto de normativos internos a respeito da concessão de patrocínios, e das seguintes informações: existência de mapa de processo da concessão de patrocínios, existência de estratégia de marketing definida, existência de alinhamento entre a estratégia de marketing e o planejamento estratégico da empresa, existência de previsão de ações de patrocínio na estratégia de marketing.

57. Em resposta, o Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017, encaminhou o Memorando 276/2017-DCORE (peça 8, p. 2-7), de 11/8/2017.

58. Do conjunto de normativos internos solicitado, foram encaminhados o Manual de Comunicação - Mancom, módulo 12 (peça 29), que descreve todo o processo de concessão de patrocínios e o Plano Anual de Comunicação - PAC 2017 (peça 31), que, conforme mencionado no referido memorando, faz o alinhamento entre a estratégia de marketing e o planejamento estratégico.

59. Cabe, então, ao PAC nortear as ações de publicidade e de patrocínio, alinhado ao negócio, à missão, aos valores e aos objetivos estratégicos da empresa, constantes do Plano Estratégico dos Correios.

60. No entanto, a despeito da existência de planejamentos anuais de comunicação, constatou-se que o Manual de Comunicação, normativo interno vigente desde 2011, de natureza permanente, já estabelece quais modalidades esportivas poderão ser patrocinadas (peça 29, p. 3-4):

2. FOCOS DE ATUAÇÃO

2.1 As áreas de patrocínio e os respectivos focos de participação da ECT são os seguintes:

2.1.1 Esportiva: projetos que sejam:

a) […]

b) enquadrados prioritariamente nas modalidades Tênis, Natação, Nado Sincronizado, Pólo Aquático, Salto Ornamental, Maratonas Aquáticas e o Futsal;

c) de patrocínio a atletas consagrados pela crítica especializada e/ou pela opinião pública nas modalidades Tênis, Natação, Nado Sincronizado, Pólo Aquático, Salto Ornamental, Maratonas Aquáticas e o Futsal;

[…]

61. No mesmo documento, veda-se o patrocínio a uma série de casos e, em particular, estabelece-se que (peça 29, p. 6):

2.2 A ECT não patrocina:

[…]

h) evento esportivo que não tenha relação com as modalidades dos esportes aquáticos, Futsal e Tênis, excetuando-se aqueles nos quais sejam utilizados os serviços de logística da ECT, com chancela de 'Operador Logístico'

62. Em resposta ao questionamento acerca da existência de critérios claros e objetivos norteadores da escolha pelas modalidades a serem beneficiadas com o patrocínio no setor esportivo, por meio do Memorando 276/2017-DCORE (peça 8, p. 2-7), de 11/8/2017, informou-se que "os critérios de escolha estão descritos na política de patrocínio" e que "em casos de novas modalidades são analisadas suas características, perfil de público e interesse dos Correios no projeto".

63. Do exame ao Manual de Comunicação e às informações apresentadas, cumpre dizer que a predefinição de modalidades no Manual de Comunicação não apresenta qualquer motivação ou justificativa, tampouco observou-se a previsão de procedimentos periódicos de revisão desse rol de modalidades esportivas.

Destaca-se que a empresa patrocina a Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos (CBDA) desde 1991 (peça 200, p. 24).

64. Por óbvio, seria de se esperar que a ECT avaliasse regularmente a conveniência e oportunidade de seguir patrocinando as mesmas modalidades esportivas, dispondo-se a, eventualmente e justificadamente, modificar sua política de patrocínios.

65. Desse modo, pode-se dizer, inclusive, tratar-se de um contrassenso a imutabilidade das modalidades patrocinadas, dada a dinamicidade do ambiente externo à empresa, ao qual deveria acompanhar e reagir a sua política de patrocínios, considerando, especialmente, a questão da imagem associada à ECT. Tal apontamento é corroborado pela realização de patrocínios de modalidades não incluídas no Manual de Comunicação, como no caso do Contrato 379/2012 (Bike Tour Eventos Esportivos Ltda.) e do Contrato 368/2012 (Confederação Brasileira de Handebol) constatando-se a inobservância da norma criada pela própria empresa.

66. Nos comentários ao relatório preliminar, informou o DCORE que outros trechos do Manual de Comunicação, além dos Focos de Atuação mencionados, são utilizados para fundamentar a captação e avaliação de propostas de patrocínios na área esportiva, tais como a preferência por modalidades olímpicas e a priorização de projetos de esportes de rendimento, que estejam alinhados à identidade corporativa da ECT ou que possibilitem visibilidade e reconhecimento da ECT como patrocinadora (peça 273, p. 7, vide Manual de Comunicação Capítulos 1 e 3, peça 29).

67. Reforçou que somente a leitura integrada de todas as normas possibilitaria conhecer os parâmetros utilizados e que o uso das expressões “prioriza”, “preferencialmente” e “prioritariamente” permite que a ECT proceda a uma análise que considere o ambiente externo, ponderando também o “fator tempo/permanência” para a tomada de decisão (peça 273, p. 7). Esse fator, segundo manifestação do DCORE, foi um elemento utilizado para predefinir as modalidades esportivas, sem, contudo, limitar a empresa a essas modalidades.

68. A fim de confirmar a correlação entre estratégia de patrocínio da empresa e o ambiente externo, o DCORE informou a carteira de patrocínios esportivos vigentes (peça 273, p. 8). Não restou esclarecido, contudo, em que consiste exatamente essa correlação com o ambiente externo.

69. Ademais, o DCORE distingue patrocínios das modalidades de foco prioritário (MANCOM 12/2, 2.1.1, "b") e os patrocínios de eventos esportivos (MANCOM 12/2, 2.2, "h"), este último caso restrito àqueles eventos que, não relacionados às modalidades de foco prioritário, utilizem os serviços de logística da ECT enquanto “operador logístico”.

70. Desse modo, os argumentos trazidos pelo DCORE reafirmaram a possibilidade de a empresa patrocinar outras modalidades esportivas, considerando interesses específicos, como a aproximação de público de interesse e a associação à entidade destaque em práticas de governança.

71. O comentário do DCORE, porém, não foi capaz de elucidar a motivação ou justificativa para a priorização das modalidades descritas no Manual de Comunicação (desportos aquáticos, tênis e futsal). Para tal predefinição não foi apresentado nenhum estudo ou avaliação que a justifique. Ademais, considerando-se que a ECT afirma que realiza análise de cenário externo e analisa a viabilidade de patrocinar outras modalidades esportivas, parece não haver justificativa plausível para haver destaque, em normativo de caráter perene, para apenas algumas modalidades esportivas.

72. Desse modo, não restou evidenciada a justificativa para a predefinição de modalidades, mesmo que de modo prioritário.

III.1.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:

i) Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017;

ii) Manual de Comunicação - Mancon (peça 29);

iii) Contrato 334/2012 (peça 200); e

iv) Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 18/4/2018 (peça 273, p. 1-3).

III.1.3 Critério de auditoria:

i) Inciso VI, art. 7º do Decreto 6.555/2008;

ii) Inciso XI, art. 4º da IN Secom/PR 9/2014;

iii) Arts. 2º e 50, IV, da Lei 9.784/1999.

III.1.4 Evidências:

i) Memorando 276/2017-DCORE (peça 8, p. 2-7), de 11/8/2017;

ii) Manual de Comunicação - Mancon, módulo 12 (peça 29);

iii) Plano Anual de Comunicação - PAC 2017 (peça 31);

iv) Carta DECOE/GPAT 132/2014 (peça 200, p. 24), de 20/1/2014; e
v) Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26).

III.2.5 Causas:
73. Causas não identificadas.
III.2.6 Efeitos reais e potenciais:
74. Efeito real: perda da racionalidade e da eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio da ECT.
75. Efeito potencial: desperdício de recursos públicos e favorecimento de algumas modalidades esportivas em detrimento de outras.

III.2.7 Conclusão:
76. Considerando o exposto, conclui-se que a predefinição no Manual de Comunicação da ECT de modalidades esportivas a serem patrocinadas promove prejuízo à impessoalidade, à racionalidade e à eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio da empresa, contrariando o prescrito no inciso XI, art. 4, da IN Secom/PR 9/2014, assim como a diretriz 1.10 da Política de Patrocínio consignada no Manual de Comunicação da ECT, módulo 12 (peça 29, p. 3).

III.1.8 Proposta de encaminhamento:
77. Propõe-se:
Determinar à ECT que revise seu Manual de Comunicação, abstendo-se de incluir modalidades predefinidas para fins de patrocínio, para que esse instrumento se mantenha alinhado ao plano estratégico da empresa, ao mesmo tempo que preserve o interesse público, e para que atenda o que prescrevem o inciso VI, art. 7º do Decreto 6.555/2008 e o inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014, assim como os arts. 2º e 50, IV, da Lei 9.784/1999, e informe as alterações realizadas no próximo relatório de gestão empresa.

III.2 Celebração de contratos de patrocínio sem a adequada motivação, e sem adoção de critérios objetivos, com violação ao estabelecido no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, no art. 50, inc. IV, da Lei 9.784/1999 e nos arts. 4º e 5º, § 1º, 11, III, da IN Secom/PR 9/2014.
III.2.1 Situação encontrada:
78. A Lei 8.666/1993, em seu art. 26, determina que as inexigibilidades sejam "necessariamente justificadas", e que o respectivo processo seja instruído com elementos que incluem a razão da escolha do fornecedor ou executante (art. 26, parágrafo único, II). Além disso, a Lei 9.784/1999, em seu art. 50, IV, determina que devem ser motivados os atos administrativos que declarem a inexigibilidade de processo licitatório.
79. Na mesma linha, cita-se o Manual de Comunicação da ECT, Módulo 12, item 2.1.11 (peça 29, p. 17). Nesse contexto, observa-se a necessidade de que toda ação de patrocínio seja devidamente motivada.
80. No que se refere ao normativo específico dos patrocínios, tem-se que o art. 4º da IN Secom/PR 9/2014 define as diretrizes da atuação do patrocinador, incluindo, entre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa. O art. 5º da mesma norma traz diretrizes adicionais e, em seu §1º, determina a necessidade de critérios objetivos para a análise prévia das propostas de patrocínio.
81. Por sua vez, o art. 11 da IN Secom/PR 9/2014, que trata da atuação do Departamento de Patrocínio (Depat), quando da análise das propostas de patrocínio apresentadas pelos patrocinadores, prescreve que os projetos devem conter informações para justificar a conveniência e/ou oportunidade de se patrocinar cada projeto.
82. Por meio do Ofício de Requisição 1-264/2017 (peça 2), de 18/7/2017, foram solicitadas à ECT informações sobre a existência de motivação formalizada nos processos de concessão de patrocínio, vinculada aos critérios norteadores da escolha do tipo de comunicação e dos projetos/entidades a serem patrocinados.
83. Em resposta foi encaminhado o Memorando 276/2017-DCORE (peça 8, p. 2-7), de 11/8/2017, por meio do Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017, informando que "tanto o sumário executivo que autoriza o desencadeamento da contratação, quanto a ficha técnica e relatório" são documentos que contêm a motivação para cada projeto.
84. O citado memorando lista, ainda, os seguintes critérios:
i) a adequação do projeto às políticas e diretrizes a atividade de patrocínio;

ii) a verificação de potencial enquadramento do projeto às vedações do Manual de Comunicação, subitem 2.2;

iii) o atendimento do patrocinado às leis e regulamentos da atividade de patrocínio;

iv) a possibilidade orçamentária de realização; e

v) a avaliação de resultados anteriores, quando aplicável.

85. Do Manual de Comunicação, em seu item 3 (peça 29, p. 1-2), constam outros conceitos imprecisos, como: projetos "que possibilitem ampla visibilidade e/ou que possuam ampla abrangência, geográfica ou demográfica", "projetos de interesse corporativo", projeto que "esteja alinhado à identidade corporativa da ECT", projeto que "possibilite visibilidade e reconhecimento da ECT como patrocinadora", projeto que "tenha potencial para a geração de negócios", projeto que "facilite e fortaleça a relação da empresa com públicos de seu interesse".

86. Acerca das informações apresentadas no referido memorando, cumpre observar que, não obstante haja critérios de seleção normatizados, constata-se que esses critérios não se mostram objetivos, visto que os termos utilizados carecem de detalhamento mínimo que possibilite sua adequada implementação.

87. Passando à análise dos processos que compuseram a amostra, restou corroborada a deficiência na motivação formalizada, pelas razões expostas na sequência.

88. Replicando o que se viu no Manual de Comunicação, no âmbito dos contratos de patrocínio, observou-se a utilização de expressões genéricas na motivação das ações pretendidas, conforme os exemplos, por vezes repetidos em diferentes processos:

i) "agregar valor à marca" (peça 228, p. 9-23, peça 54, p. 7, peça 42, 67-79, peça 35, p. 5-11, peça 37, p. 51, peça 144, p. 21);

ii) "obtenção de expressiva visibilidade" (peça 228, p. 9-23);

iii) "expressivo retorno em termos de marketing institucional" (peça 228, p. 9-23);

iv) "resultados positivos para sua comunicação interna" (peça 228, p. 9-23);

v) "criação de uma imagem sólida junto ao público de interesse da ECT" (peça 228, p.9-23);

vi) os eventos "têm atraído a atenção do público e da imprensa sobre a empresa, seus produtos e serviços, por interagirem positivamente com as pessoas" (peça 187, p. 60-76, peça 204, p. 42-52);

vii) "ampliar a visibilidade e agregar valor à marca" (peça 144, p. 17);

viii) "significativo retorno institucional" (peça 146, p. 2);

ix) "o patrocínio em questão possibilitará o fortalecimento da marca Correios e, portanto, de sua imagem institucional, junto ao público para fomentar a percepção deste quanto à atuação dos Correios como Patrocinador Oficial do Handebol do Brasil" (peça 146, p. 12);

x) "ampliar a visibilidade e agregar valor à marca Correios e de seus produtos/serviços, ampliar e fortalecer a imagem dos Correios" (peça 108, p. 82);

xi) "promover reforço da imagem institucional da ECT" (peça 75, p. 27);

xii) "possibilitando retorno institucional" (peça 42, p. 67-79);

xiii) "reforçar a imagem dos Correios" (peça 32, p. 7-8);

xiv) "fazer relacionamento com públicos de interesse comercial, empresários e formadores de opinião, visando prospectar novos negócios" (peça 32, p. 10-11);

xv) "oportunidade de gerar credibilidade e qualidade à marca dos Correios" (peça 35, p. 5-11).

89. Quando presente argumentação sobre a escolha das modalidades, as motivações são também genéricas, podendo se enquadrar a mesma argumentação a diversas modalidades, não sendo possível identificar os reais motivos para a decisão por uma ou outra modalidade. Alguns dos motivos apresentados, inclusive, repetem-se *ipsis litteris* em diferentes projetos, como, por exemplo, "fortalecer a imagem dos Correios como empresa que forma atletas" (peça 144, p. 17, peça 108, p. 82, peça 54, p. 6-19, peça 37, p. 51), e "enfatizar a marca Correios como empresa que desenvolve o esporte brasileiro" (peça 204, p. 42-52).

90. Observou-se, ainda, apresentação de motivação não relacionada aos objetivos da empresa, como ilustram os seguintes exemplos:

i) "contribuir para a superação de problemas sociais e econômicos apresentados pelo Brasil" (peça 228, p. 9-23);

ii) "a geração de empregos em todos os âmbitos e o fortalecimento do turismo" (peça 228, p. 9-23);

iii) a parceria de 22 anos "é o sustentáculo da transformação dos desportos aquáticos e, consequentemente, responsável pela renovação dos atletas brasileiros nas modalidades" (peça 187, p. 60-76);

iv) "buscando a continuidade e prosperidade da modalidade, além de se ter como um dos objetivos

colocá-la entre as três principais confederações de esporte olímpico no Brasil" (peça 146, p. 2);

v) "o patrocínio em questão possibilitará o desenvolvimento do Futsal em âmbito nacional, irá fomentar o crescimento da prática da modalidade" (peça 108, p. 82);

vi) "desenvolvimento da modalidade tênis em âmbito nacional e internacional e promover treinamento e manutenção das seleções brasileiras em todas as suas categorias e faixas etárias; manter infraestrutura" (peça 75, p. 27);

vii) "a participação no projeto visa ainda, à promoção e à melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes carentes" (peça 32, p. 10-11);

viii) "a empresa visa contribuir com o crescimento do esporte no Brasil" (peça 32, p. 93-95, peça 37, p. 51);

ix) "revelar novos talentos" (peça 37, p. 51);

x) "ampliar o acesso das pessoas ao esporte" (peça 37, p. 51).

91. Das argumentações apresentadas, é notório que os resultados da entidade patrocinada não devem servir de motivação ao patrocínio, como se os objetivos institucionais da ECT incluíssem o desenvolvimento de modalidades olímpicas.

92. Cabe registrar ainda que, por vezes, o processo de contratação ou renovação de contrato é deflagrado sem que seja possível observar a motivação primária da ação, visto que a proposta é feita ao patrocinado anteriormente à exposição dos motivos para o patrocínio, como pode ser observado nos documentos acostados nos autos (peça 187, p. 3 e peça 50, p. 3).

93. Em seus comentários ao relatório preliminar, o DCORE transcreveu os trechos do Manual de Comunicação (peça 273, p. 9-11) que tratam da política de patrocínio, dos focos de atuação e dos critérios para captação e avaliação de projetos, reafirmando que se pauta nessas diretrizes para motivar as decisões de patrocinar entidades esportivas.

94. Informou, ainda, que "os resultados positivos alcançados pelo esporte patrocinado repercutem diretamente na imagem do esporte perante a população, seus praticantes e o público em geral, o que fortalece a imagem dos Correios, enquanto patrocinador, perante seu público de interesse" (peça 273, p. 11). Por conseguinte, afirmou que a evolução técnica do esporte, aumento de público e efeitos dos projetos sociais são também efeitos desejados pelo patrocinador, por valorizarem a marca e a imagem da empresa.

95. Observa-se que, pelo que declarou o gestor, em seu entendimento, os resultados positivos alcançados pelo esporte fortalecem a imagem dos Correios. Não obstante, nos casos inversos, de patrocínios a entidades esportivas com conhecidos problemas de gestão de recursos, expostas na mídia não por feitos esportivos, mas por má conduta de dirigentes, a patrocinadora não parece enxergar o mesmo grau de repercussão em sua imagem.

96. Com relação à objetividade dos critérios para captação e avaliação de projetos, o Departamento apresenta quadro com os resultados objetivos para os Correios, para cada critério (peça 273, p. 11-12), sendo possível observar que a descrição dos critérios é compatível com qualquer que seja a modalidade selecionada, justamente pela sua falta de objetividade.

97. Além de genéricos, importa ressaltar que esses argumentos não são considerados para fins de avaliação dos resultados efetivamente obtidos com a ação de comunicação.

III.2.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:

i) Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017;

ii) Manual de Comunicação da ECT (peça 29);

iii) Contrato 379/2013 (peça 32);

iv) Contrato 391/2014 (peça 35);

v) Contrato 353/2012 (peça 37);

vi) Contrato 379/2012 (peça 42);

vii) Contrato 276/2012 (peça 50, 54, 75);

viii) Contrato 130/2012 (peça 107, 108);

ix) Contrato 368/2012 (peça 144, 146);

x) Contrato 334/2012 (peça 187, 204);

xi) Contrato 32/2014 (peça 228); e

xii) Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 18/4/2018 (peça 273, p. 1-3).

III.2.3 Critério de auditoria:

i) arts. 4º e 5º, § 1º, 11, III, da IN Secom/PR 9/2014;
ii) art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/1993; e
iii) art. 50, IV da Lei 9.784/1999.

III.2.4 Evidências:
i) Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017
ii) Manual de Comunicação da ECT (peça 29);
iii) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 379/2013 (peça 32, p. 7-11);
iv) Ficha Técnica – Contrato 379/2013 (peça 32, p. 93-95);
v) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 391/2014 (peça 35, p. 5-11);
vi) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 353/2012 (peça 37, p. 51);
vii) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 379/2012 (peça 42, 67-79);
viii) Carta 01646 DECOE/GPAT 2012 (peça 50, p. 3), de 18/6/2012;
ix) Ficha Técnica – Contrato 276/2012 (peça 54, p. 6-19);
x) Ficha Técnica – Contrato 276/2012 (peça 75, p. 27);
xi) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 130/2012 (peça 107, p. 13);
xii) Relatório/DECOE – 01344/2012 (peça 108, p. 82);
xiii) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 368/2012 (peça 144, p. 17-24);
xiv) Relatório/DECOE – 3397/2012 (peça 146, p. 2-13)
xv) CI/DECOE/GPAT – 2956/2012 (peça 187, p. 3);
xvi) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 334/2012 (peça 187, p. 60-76);
xvii) Ficha Técnica – Contrato 334/2012 (peça 204, p. 42-52);
xviii) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 32/2014 (peça 228, p. 9-23); e
xix) Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26).

III.2.5 Causas:
98. Causas não identificadas.

III.2.6 Efeitos reais e potenciais:
99. Efeitos reais: perda de racionalidade e de eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio.
100. Efeitos potenciais: desvio de finalidade por favorecimento indevido de projetos ou entidades a serem patrocinados.

III.2.7 Conclusão:
101. A análise aos processos de concessão de patrocínio mostra que, de fato, não há uma motivação adequada e suficiente por parte dos gestores da ECT, em prejuízo à racionalidade e à eficiência na aplicação dos recursos, em descumprimento aos arts. 4º e 5º, § 1º, 11, III, da IN Secom/PR 9/2014, e em desconformidade com o art. 50 da Lei 9.784/1999.
102. As argumentações mostraram-se subjetivas e, por vezes, vinculadas aos objetivos das entidades patrocinadas.
103. Além disso, não é possível a identificação dos critérios objetivos pelos quais foram selecionadas as modalidades. Tampouco, foi possível observar avaliação suficiente de custo de oportunidade entre essas e outras modalidades, ou mesmo, entre ações de patrocínio e outros tipos de ação de comunicação.
104. Desse modo, a ausência de motivação adequada contendo, em especial, a razão da escolha do fornecedor ou executante, viola também o art. 26, parágrafo único, da Lei 8666/1993.

III.2.8 Proposta de encaminhamento:
105. Propõe-se:
Determinar à ECT que contratações futuras de patrocínio sejam instruídas com motivação fundamentada em critérios objetivos, orientada para o objetivo institucional de comunicação previamente estabelecido, de modo a comprovar, pautada no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, as razões da escolha do executante, bem como a vinculação do patrocínio ao fortalecimento da marca da ECT, em atendimento ao prescrito no § 3º do art. 27 da Lei 13.303/2016, e informe as alterações realizadas no próximo relatório de gestão da empresa.

Determinar à ECT que divulgue, tempestivamente, em seu sítio na *internet*, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando as razões da escolha do patrocinado, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, I, e art. 5º, I, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c art. 50 da Lei 9.784/1999 e o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011.

III.3 O valor dos patrocínios concedidos pela ECT a entidades do setor esportivo não é justificado adequadamente, violando o disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993 e/ou não é pautado pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio, contrariando o que estabelece o art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, da IN Secom/PR 9/2014.

III.3.1 Situação encontrada:

106. Conforme prescreve o art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993, os processos de inexigibilidade devem ser instruídos com a justificativa de preço. Por sua vez, o art. 25, §1º, da IN Secom/PR 9/2014 determina que "a fixação do valor do patrocínio deverá ser pautada pela expectativa de atingimento dos objetivos previstos no inciso II do art. 2º desta Instrução Normativa, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada".

107. Desse modo, a presente auditoria avaliou, considerando o período de vigência da IN Secom/PR 9/2014, a existência de documentação com justificativa de preço para todos os processos incluídos na amostra e, para os contratos firmados ou prorrogados na vigência da referida instrução normativa, a vinculação da fixação do valor de cada patrocínio à expectativa de atingimento dos respectivos objetivos.

108. Preliminarmente, identificou-se ausência de definição do público-alvo específico para a maior parte das ações de patrocínio avaliadas. Sobre o "público de interesse", registra-se que, na maior parte dos casos, não há uma definição específica do que seria o público-alvo pretendido, conforme exemplos a seguir:

i) "público em geral, nacional e internacional" (peça 228, p. 9-23);

ii) "prioritário: sociedade em geral e comunidade desportiva" e "secundário: crianças, adolescentes, jovens, adultos empregados e seus dependentes" (peça 204, p. 42-52);

iii) "sociedade em geral, comunidade esportiva, adolescentes e crianças, clientes, empregados e seus dependentes" (peça 107, p. 13);

iv) "60.000 tenistas homens e mulheres de 10 a 85 anos e a população em geral" (peça 54, p. 6);

v) "crianças até 12 anos, adolescentes de 12 a 18 anos, adultos de 18 a 59 anos, idosos a partir 60 anos e portadores de necessidades especiais" (peça 42, p. 67);

vi) "todas as idades e classes sociais" (peça 32, p. 7); e

vii) "sociedade em geral" (peça 35, p. 5).

109. Pelo exame às informações apresentadas, observa-se que, a despeito de pequenas variações, de modo geral, o público-alvo não apresenta detalhamento mínimo. Além disso, não é possível encontrar nos respectivos processos qualquer tipo de análise a respeito do tema. Por óbvio, sem a prévia definição de objetivos esperados pela ECT, não há como se definir o público-alvo de qualquer ação de patrocínio.

110. Desse modo, para a verificação do cumprimento do art. 26, parágrafo único, II da Lei 8.666/1993 e do art. 25, §1º da IN Secom/PR 9/2014, por meio do Ofício de Requisição 1-264 (peça 2, p. 1-3), de 18/7/2017, foi solicitado o encaminhamento de metodologia de precificação dos contratos de patrocínio.

111. Em resposta, por meio do Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017, foi encaminhado o Memorando 276/2017-DCORE (peça 13, p. 2-7), de 11/8/2017, informando que:

Não detemos tal metodologia e não conseguimos identifica-la em órgãos pesquisados com esse fim (Banco do Brasil e Caixa). Se houver qualquer referencial sobre o assunto, é de extremo interesse desta empresa conhecer, razão pela qual solicitamos que seja compartilhado conosco.

112. Conforme se depreende da resposta, registra-se que não foi encaminhado documento relativo à metodologia de precificação e que a norma de referência de patrocínios da empresa é omissa no que se refere a essa questão.

113. Ademais, como explanado na sequência, nos processos não foi encontrada justificativa adequada dos preços definidos para cada ação de patrocínio.

114. No caso do Contrato 32/2014 (peça 228, p. 6 e 9), inicialmente, foi apresentado o valor de R$ 270.000.000,00 e, na sequência, esse valor foi aumentado para R$ 300.000.000,00. Do exame aos autos, não é possível verificar justificativa ou memória de cálculo para nenhum dos dois valores definidos para a proposta de patrocínio.

115. Desse mesmo contrato, observou-se, ainda, atualização periódica das parcelas a cada período de 12

meses, com base na variação do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) ou do Índice Nacional do Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), sem que tenha ficado justificada tal previsão contratual, prática não usual, considerando os demais processos examinados (peça 242, p. 39-40).

116. No âmbito do Contrato 334/2012 (peça 187, p. 60-76), observou-se que o valor de novo contrato de patrocínio foi definido utilizando-se como embasamento "o cenário econômico dos Correios", "a necessidade de ratificar o acordo firmado entre a Presidência da República e as Estatais" (Plano Brasil Medalhas) e os trabalhos de auditoria de imagem e de retorno de mídia nos contratos anteriores.

117. Na prorrogação do Contrato 334/2012, observa-se aumento do valor em 8%, também sem apresentação de justificativa adequada. Conforme Carta-DECOE/GPAT 2832/2014 (peça 204, p. 16-25), de 15/10/2014, a motivação para a alteração do valor consistiu em: "atualizar o valor de patrocínio concedido pela PATROCINADORA".

118. Ainda sobre o Contrato 334/2012, observou-se a proposta de supressão de R$ 1.004.336,93 (2,01% do montante total), considerando diminuição no orçamento de comunicação para 2016, e de acordo com decisão do Grupo de Trabalho (PRT/PRESI-137/2015), constituído com o objetivo de "definir ações prioritárias de comunicação frente à redução dos investimentos da Empresa em patrocínio e publicidade" (peça 216, p. 101-102).

119. O referido grupo expediu o Relatório GT/PRESI-137/2015-001/2016 (peça 216, p. 106-116), em que faz proposta de redução nos patrocínios a partir de um diagnóstico.

120. Interessa observar o diagnóstico feito acerca dos patrocínios:

Pesquisas a nível mundial indicam elevado crescimento da ferramenta de patrocínio nas organizações, porém, os valores ainda são pequenos comparados aos investimentos em propaganda. Seguindo essa tendência, verifica-se que houve evolução nos investimentos da empresa na área de patrocínio o que ampliou e otimizou a visibilidade da marca e a percepção da sociedade quanto ao posicionamento dos Correios no mercado.

Tal cenário pode ser observado com a análise do volume de investimento realizado nos últimos cinco anos da atividade que se contemplou, de modo inovador, projetos de grande porte, tais como, (...)

Cabe ressaltar que as ações de patrocínio se tornaram imprescindíveis para que os Correios se posicionassem no mercado como grandes incentivadores do esporte e da cultura e consolidassem sua imagem de empresa socialmente responsável. É importante mencionar que essas características são observadas e influenciam cada vez mais no momento da escolha e decisão de compra dos consumidores. Além disso, as ações desenvolvidas nos últimos cinco anos permitiram, dentre outros:

- Transmissão mais efetiva dos valores corporativos;
- Aproximação dos Correios com os seus públicos de interesse;
- Rejuvenescimento da marca e da imagem percebida pelo público;
- Fomento a novos negócios e relacionamento com clientes potenciais;
- Desenvolvimento de ações socioambientais;
- Otimização das ações de endomarketing, elevando a autoestima dos empregados.

121. Especificamente sobre os patrocínios esportivos, dispõe o referido relatório (peça 216, p. 106-116):

Os Correios possuem atualmente em sua plataforma de patrocínio esportivo, investimentos nas modalidades Esportes Aquáticos – Natação, Maratonas Aquáticas, Nado Sincronizado, Polo Aquático e Saltos Ornamentais (desde 1991), Tênis (desde 2008) e Handebol (desde 2012). Nesse histórico, os Correios também patrocinaram o Futsal entre os anos de 2004 e 2012.

A atuação como patrocinadores do esporte nacional se consolidou ao longo desses anos, destacando-se a relevância desse apoio para o desenvolvimento de tais modalidades, desde a base até o alto rendimento, inclusive por meio de projetos sociais, bem como através da promoção de ações esportivas com foco na melhoria da qualidade de vida dos empregados da empresa.

Pode se afirmar que essa prática está institucionalizada como uma estratégia de comunicação que amplia a visibilidade da marca, permite a utilização dos valores esportivos na sustentação da imagem institucional, com a melhoria da credibilidade e da confiança nos serviços prestados, possibilita a realização de ações de endomarketing e fomenta a descoberta e formação de novos talentos.

Acrescenta-se que o apoio financeiro ao esporte foi incrementado nos últimos 5 anos, resultando em transformações positivas e benefícios concretos a exemplo da massificação da prática desses esportes no País, da contratação dos melhores profissionais para subsidiar a preparação dos atletas, de milhas de crianças

beneficiadas com os projetos sociais implementados por meio dos patrocínios (escolinhas esportivas) e da associação dos valores do esporte à marca e produtos/serviços da empresa.

(...)

Proposta

Apesar de o diagnóstico acima relatado apresentar resultados positivos decorrentes do investimento realizado em patrocínio esportivo nesses últimos anos, faz-se necessária a redução dos aportes a fim de otimizar recursos nessa área, em virtude do cenário financeiro desfavorável (...).

Adicionalmente, cumpre observar que em consequência à redução expressiva no orçamento de patrocínio para projetos esportivos, será percebida perda substancial do retorno dos investimentos até então realizados nessas ações.

Entretanto, como riscos evidentes dessa redução nos investimentos, podemos citar:

- Perda de visibilidade da marca dos Correios;
- Enfraquecimento do relacionamento da Empresa com públicos de interesse;
- Perda de identidade junto ao público;
- Diminuição de exposição da marca gerada na mídia;
- Prejuízo no alcance social dos projetos e das ações de endomarketing;
- Abertura de mercado e oportunidades para concorrentes;
- Redução de ações de ativações e promoções nos Jogos Rio 2016;
- Possibilidade de diminuição do *market share*;
- Redução de bolsa incentivo a atletas de alto rendimento.

122. Sobre o relatório em comento, impende registrar que o diagnóstico realizado apresenta resultados obtidos com ações de patrocínio que se mostram vagas e superficiais, além de não comprovados. Acrescenta-se que, conforme verificado pela equipe de auditoria, a empresa falha em definir os objetivos de cada ação de patrocínio, assim como falha na avaliação dos respectivos resultados alcançados.

123. Além disso, os resultados positivos ditos advindos dos patrocínios mostram-se dissonantes dos resultados da empresa e que levaram à constituição desse Grupo de Trabalho (PRT/PRESI-137/2015).

124. A fim de contextualizar o momento da empresa que resultou na revisão dos valores dos patrocínios, cabe mencionar os sucessivos resultados negativos da ECT, identificados, pelo menos, desde 2014. De acordo com o Memorando 708/2014-GPTC/CEOFI-BSB (peça 30, p. 2), de 11/3/2014, apresentou-se a projeção de resultados para os 5 anos seguintes, com previsão de prejuízo, justificando a impossibilidade de a empresa ser beneficiada com incentivos fiscais tributários. Soma-se a esse contexto, diversas reportagens noticiadas apontando para a possibilidade de cortes de benefícios a empregados e de postos de trabalho (peça 270, p. 3-15). Desse modo, a precificação dos patrocínios deveria ter inspirado ainda maior cautela nos gestores responsáveis, o que não foi possível de se observar na análise aos processos que compuseram a amostra.

125. Sobre os cortes propostos, observa-se que a proposta priorizou o corte de contrapartidas sociais e relacionadas a ações de endomarketing, mantendo as despesas administrativas de entidades patrocinadas (peça 216, p. 90-95).

126. Por pertinente, menciona-se excerto do Acórdão 473/2009-TCU/Plenário (Relator: Raimundo Carreiro), que apreciou Tomada de Contas Especial resultante de conversão de Relatório de Auditoria cujo objeto era verificar a legalidade dos contratos de publicidade, e determinou que fossem estabelecidos "critérios e instrumentos destinados a avaliar o retorno dos recursos investidos nos patrocínios concedidos, de acordo com o disposto no art. 7º, inciso IV, do Decreto 6.555/2008". Transcreve-se trecho da análise consignada no relatório do acórdão em tela:

4.9.2 Análise:

[...]

Embora tenha sido afirmado que são feitas análises a cada solicitação de patrocínio, verificamos, por intermédio do exame dessas resoluções, que não há qualquer menção acerca da realização de avaliação prévia dos benefícios a serem obtidos, em decorrência dos valores a serem repassados. Sua necessidade deriva dos princípios constitucionais que norteiam a atividade administrativa, quais sejam: a impessoalidade, a isonomia, a moralidade e a economicidade, pois a Administração, antes de conceder um patrocínio, deve sempre avaliar se não haveria uma oportunidade que lhe fosse mais vantajosa em termos de relação custo/benefício do emprego dos recursos públicos federais, sem escolher projetos por razões de preferência pessoal ou subjetivismos.

Ademais, também deve o administrador pautar-se pela observância da legitimidade da ação, no sentido de verificar se o dispêndio é o que melhor atende à finalidade pública e se existe correspondência do patrocínio a ser concedido com a imagem institucional da empresa.

[…]

127. Sobre o Contrato 368/2012 (handebol), conforme o Sumário Executivo (peça 144, p. 23), tem-se a seguinte justificativa do valor:

Projeto encaminhado pelo GAPRE e, conforme análise do DECOE, sugere-se o investimento ao projeto, com concessão de um aporte no valor máximo de R$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), para patrocínio anual, com a negociação das contrapartidas compatíveis com o valor supracitado de forma a garantir melhor visibilidade e retorno institucional;

Trata-se de investimento inicial na modalidade, sendo esta a primeira solicitação de patrocínio envolvendo a referida Confederação. O patrocínio pode ser renovado, levando-se em conta os resultados e avaliações positivas após a concretização da parceria.

128. A análise das sucessivas prorrogações do Contrato 368/2012 (handebol) evidencia que não há documentação que justifique adequadamente o preço contratado, tampouco demonstre que o método de valoração atendeu ao que prescrevem as normas de referência (peça 155, p. 54, peça 176, p. 246-262, peça 177, p. 121-122).

129. No que se refere ao Contrato 130/2012 (futebol de salão), do Sumário Executivo (peça 107, p. 16), consta a seguinte justificativa para o valor:

O proponente solicita aos Correios patrocínio para a temporada 2012/2013 no valor global de R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), garantindo aos Correios manutenção da chancela de Patrocinador Oficial e a visibilidade negociada em contratos anteriores.

130. No caso do Contrato 276/2012 (tênis), conforme documentos acostados aos autos, a proposta vincula-se a custos administrativos da entidade, incluídos como uma das "ações e eventos" do projeto de patrocínio, destinados, entre outros objetivos, ao "pagamento da folha salarial da entidade", assim como de "serviços de terceiros", especificados como diretoria executiva, diretoria financeira, diretoria de marketing, diretoria de comunicação, diretoria jurídica, departamento de eventos (peça 50, p. 6, 20-21, peça 51, p. 2).

131. Nos documentos atinentes à renovação do Contrato 276/2012 (tênis), menciona-se que o valor foi definido "conforme entendimento prévio entre as partes" (peça 74, p. 6). A Ficha Técnica referente à renovação do patrocínio não apresenta qualquer menção ou justificativa ao preço, informando apenas a forma de desembolso (peça 75, p. 26). Por outro lado, parecer do Departamento de Comunicação Estratégica (DECOE), contido no Relatório DECOE 02596/2014 justifica o valor da seguinte forma (peça 76, p. 13):

Diante do exposto, este DECOE entende ser proveitosa para a ECT a manutenção do patrocínio esportivo, sendo favorável ao aditamento do contrato 276/2012, reajustado pelo IGP-M do período (8,92%) e o acréscimo R$ 653.655,24 (seiscentos e cinquenta e três mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e vinte e quatro centavos), o que corresponde a 3,77% do valor total, tudo do Contrato DECOE n.0 276/2012.

(...) a continuidade da parceria contribui para ampliar a visibilidade da vinculação já estabelecida entre os Correios e esse esporte, o reconhecimento e a exposição da marca em eventos de um esporte que cresce a cada dia no Brasil e tem grande número de adeptos e admiradores, em especial dentre os empresários, público de grande interesse comercial para os Correios.

132. Observa-se que a análise realizada se mostra superficial e subjetiva, sem suporte documental, e sem nenhuma memória de cálculo. Ademais, informa considerar a importância do público que o projeto irá atingir, público esse não adequadamente definido, evidenciando que o preço do contrato não está devidamente justificado, em afronta ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993.

133. Sobre o Contrato 379/2012 (Bike Tour Eventos Esportivos Ltda), consta do Sumário Executivo (peça 42, p. 78), que:

(...) após análise da GPAT, sugere-se a participação dos Correios, inicialmente e em caráter experimental,

apenas na cidade de São Paulo, com a concessão de aporte no valor de R$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais), sendo necessária ainda, a negociação das contrapartidas compatíveis com o valor supracitados de forma a garantir melhor visibilidade e retorno institucional;

134. Registra-se que, a despeito das informações, não foi acostado aos autos documento com o registro de tal análise e tampouco qualquer memória de cálculo.

135. Passando-se ao Contrato 379/2013 (Guga Kuerten Participações) informa-se no Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio (peça 32, p. 11) que "de acordo com orientação da GPAT, sugere-se a negociação de um aporte de R$ 810.000,00 (oitocentos e dez mil reais) para o período de 12 meses, para participação no projeto em pauta". Registra-se que do mesmo documento consta decisão final do presidente da empresa estabelecendo o valor máximo de R$ 790.000,00 (peça 32, p. 12), não sendo possível verificar fundamentação válida para nenhum dos dois valores.

136. Mais adiante nos autos, documentos intitulados Estimativa de Custos (peça 32, p. 85, peça 33, p. 208, peça 34, p. 244) vinculavam o valor do projeto a uma previsão de custos de transporte para o atleta e um acompanhante participarem de eventos propostos no contrato, sendo o último datado de 28/10/2015 e, portanto, já na vigência da IN Secom/PR 9/2014.

137. Nos processos relativos ao Contrato 437/2014 (IMX Esporte e Entretenimento Ltda.) e ao Contrato 353/2012 (Koch Tavares Promoções e Eventos Ltda.), novamente os valores são justificados "de acordo com análise da GPAT" (peça 45, p. 12, peça 37, p. 59), sem documentação com registros de tais análises.

138. No caso do Contrato 391/2014 (TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda.), conforme o Sumário Executivo (peça 35, p. 10), a precificação foi justificada da seguinte forma: por orientação do GAPRE, ficou sugerido o montante de um milhão de reais, "com adequação das contrapartidas, de forma a garantir a visibilidade e o retorno institucional, ponderando a relação custo x benefício do investimento", sem, no entanto, haver documento que formalize a orientação do GAPRE.

139. Na análise dos processos, observou-se que não há documentação hábil para demonstrar que tipo de análises foram feitas em cada caso. De modo geral, os valores aparecem postos na documentação, não sendo possível constatar em que instância foram definidos.

140. Os comentários ao relatório preliminar voltaram a afirmar que a ECT não utiliza de critérios objetivos para definir o valor dos contratos de patrocínio (peça 273, p. 12):

as ações de patrocínio nos Correios têm seu valor pautado em referenciais como porte do evento, público previsto, local de realização, retorno de mídia previsto, histórico de investimentos, entre outros. Tudo isso, associado à experiência dos profissionais da área, dá o norte quanto ao valor a ser aportado, mas é importante registrar que não existe uma formula matemática objetiva para se chegar ao valor de determinado projeto.

141. Foi reiterado, ainda, o seguinte posicionamento (peça 273, p. 12):

Quanto vale uma conversa de meia de hora, para um empresário fã de Tênis, com Gustavo Kuerten? Quanto vale a oportunidade de um empregado participar do revezamento da tocha olímpica? Que grau de engajamento e fidelidade teremos com tais propriedades? Quais negócios decorreram dessas entregas? Não há elementos disponíveis que subsidiem uma valoração precisa.

142. Além disso, o gestor informou que o processo de definição dos valores para ações de publicidade e patrocínio inicia-se com a definição do orçamento, em nível estratégico, limitado aos percentuais previstos no art. 93 da Lei 13.303/2016, sendo influenciado pela situação econômica da empresa. Ainda, definido o orçamento, a área técnica define o valor do patrocínio considerando o objetivo de comunicação e o público-alvo, para em seguida passar pela análise de conformidade da Secom/PR.

143. Sobre a atualização dos valores contratuais, o DCORE informou que esta é feita em consonância com a natureza continuada dos contratos, sendo utilizados os "índices previstos nos contratos juridicamente chancelados" (peça 276, p. 3), os quais não se confundem com aumentos no valor patrocinado, que se associam à negociação de novas contrapartidas e disponibilidade orçamentária. Além disso, o Manual de Comunicação da ECT prevê a possibilidade de inclusão de despesas administrativas até o limite de 25% do valor global do contrato, o que permite, segundo o DCORE, garantir a estrutura administrativa necessária ao retorno desejado ao esporte.

144. As informações apresentadas, visto não terem sido acompanhadas de documentação comprobatória de análises realizadas previamente aos aumentos nos valores patrocinados, não se mostraram suficientes para justificar a previsão contratual, prática não usual, considerando os demais processos analisados.

145. Cabe ressaltar que o argumento de que esses contratos são de natureza continuada não é correto, tendo ensejado o achado IV.1 do presente relatório.

III.3.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:

i) Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017;
ii) Memorando 00728/2014 – GPTC/CEOFI-BSB (peça 30), de 11/3/2014;
iii) Contrato 379/2013 (peça 32, 33, 34);
iv) Contrato 391/2014 (peça 35);
v) Contrato 353/2012 (peça 37);
vi) Contrato 379/2012 (peça 42);
vii) Contrato 437/2014 (peça 45);
viii) Contrato 276/2012 (peça 50, 51, 54, 74, 75, 76);
ix) Contrato 130/2012 (peça 107);
x) Contrato 368/2012 (peça 144, 155, 176, 177);
xi) Contrato 334/2012 (peça 187, 204, 216);
xii) Contrato 32/2014 (peça 228, 242); e
xiii) Ofício 34/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 20/4/2018 (peça 274, p. 1-2).

III.3.3 Critério de auditoria:

i) art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993;
ii) art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, da IN Secom/PR 9/2014;
iii) art. 50 da Lei 9.784/1999.

III.3.4 Evidências:

i) Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017;
ii) Memorando 276/2017-DCORE (peça 13, p. 2-7), de 11/8/2017;
iii) Memorando 708/2014-GPTC/CEOFI-BSB (peça 30, p. 2), de 11/3/2014;
iv) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 379/2013 (peça 32, p. 7-12);
v) Estimativa de Custos (peça 32, p. 85);
vi) Estimativa de Custos (peça 33, p. 208);
vii) Estimativa de Custos (peça 34, p. 244);
viii) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 391/2014 (peça 35, p. 5-11);
ix) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 353/2012 (peça 37, p. 59);
x) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 379/2012 (peça 42, 67-79);
xi) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 437/2014 (peça 45, p. 12);
xii) Proposta de Patrocínio Esportivo (peça 50, p. 6, 20-21);
xiii) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 276/2012 (peça 51, p. 2);
xiv) Ficha Técnica – Contrato 276/2012 (peça 54, p. 6-19);
xv) Ofício 0049/2014 (peça 74, p. 6), de 24/7/2014;
xvi) Ficha Técnica – Contrato 276/2012 (peça 75, p. 26);
xvii) Relatório DECOE 02596/2014 (peça 76, p. 13);
xviii) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 130/2012 (peça 107, p. 13, 16);
xix) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 368/2012 (peça 144, p. 17-24);
xx) Carta 02631/2013/GPAT/DECOE (peça 155, p. 54), de 17/10/2013;
xxi) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 368/2012 (peça 176, p. 246-262);
xxii) Carta 2221/2015 – DECOE/GPAT (peça 177, p. 121-122), de 24/11/2015;
xxiii) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 334/2012 (peça 187, p. 60-76);
xxiv) Carta – DECOE/GPAT 2832/2014 (peça 204, p. 16-25), de 15/10/2014;
xxv) Ficha Técnica – Contrato 334/2012 (peça 204, p. 42-52);
xxvi) Relatório DECOE 589/2016 (peça 216, p. 90-95);
xxvii) Memorando 621/2016 – GPAT/DECOE (peça 216, p. 101-102), de 25/5/2016;
xxviii) Relatório GT/PRESI – 137/2015 – 001/2016 (peça 216, p. 106-116);
xxix) Proposta apresentada ao Rio 2016 (peça 228, p. 6);
xxx) Sumário Executivo do Pedido de Patrocínio - Contrato 32/2014 (peça 228, p. 9-23);
xxxi) Memorando GPAT/DECOE – 538/2015 (peça 242, p. 39-40), de 18/3/2015; e
xxxii) Nota Técnica 7/2018/DCORE-SUCGE, de 20/4/2018 (peça 276, p. 1-7).

III.3.5 Causas:

146. Causas não identificadas.

III.3.6 Efeitos reais e potenciais:

147. Efeitos reais: impossibilidade de verificação da adequação dos valores contratados.

148. Efeitos potenciais: prática de ato antieconômico e prejuízo ao erário.

III.3.7 Conclusão:

149. A análise dos processos evidenciou que os valores não são justificados adequadamente, em razão da inexistência de análise acerca da valoração dos contratos ou da realização de análises não fundamentadas, superficiais, subjetivas e pró-forma, além de vinculadas a fatores que não a expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio, contrariando o disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993 e o art. art. 25, § 1º, c/c art. 2º, II, da IN Secom/PR 9/2014, no que couber.

150. Cabe ressaltar que a valoração/justificativa de preço se mostra como mais um aspecto condicionante para a realização de patrocínios cujo atendimento é inviabilizado pela falta de definição de objetivos relativos a esse tipo de ação.

151. Ademais, chama a atenção o fato de que mesmo os processos que não continham a justificativa de preço foram aprovados pelos respectivos pareceres jurídicos.

III.3.8 Proposta de encaminhamento:

152. Propõe-se:

Determinar à ECT que ações futuras de patrocínio sejam precificadas com base na expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação mensuráveis e previamente definidos, conforme o que prescreve o art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, e art. 4º, XI, da IN-Secom/PR 9/2014 e de acordo com os limites estabelecidos no art. 93 da Lei 13.303/2016, de modo a conter elementos objetivos que fundamentem a decisão do patrocinador pelo montante a ser aplicado, e informe as alterações realizadas no próximo relatório de gestão da empresa.

Determinar à ECT que divulgue, tempestivamente, em seu sítio na *internet*, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação associada ao valor estipulado para a ação de comunicação, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, XI, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011.

Realizar audiência da Sra. Graziela Maria Godinho Cavaggioni, CPF 149.467.438-63, na condição de titular do Departamento de Comunicação Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração e à assinatura dos contratos 130/2012, 276/2012, 334/2012, 353/2012, 368/2012, 379/2012, 379/2013, 32/2014, 391/2014, 437/2014 e eventuais prorrogações, sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor do patrocínio, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993, e de modo não associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, considerando o período de vigência desta norma.

Realizar audiência do Sr. Wagner Pinheiro de Oliveira, CPF 087.166.168-39, na condição de Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração e à assinatura dos contratos 130/2012, 276/2012, 334/2012, 353/2012, 368/2012, 379/2012, 379/2013, 32/2014, 391/2014, 437/2014 e eventuais prorrogações, sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor do patrocínio, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993, e de modo não associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, considerando o período de vigência desta norma.

Realizar audiência da Sra. Luciana Ramos da Silva, CPF 016.808.669-74, na condição de substituta da Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração e à assinatura dos contratos 391/2014 e 437/2014, sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor do patrocínio, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993.

Realizar audiência do Sr. Rômulo Reis do Nascimento, CPF 310.220.221-72, na condição de substituto da Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração dos contratos 391/2014 e 437/2014, sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor do patrocínio, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993.

Realizar audiência do Sr. Nelson Luiz Oliveira de Freitas, CPF 623.384.806-78, na condição de substituto de Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura do contrato 437/2014, sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor do patrocínio, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993.

III.4 Há contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção ou publicidade, em desconformidade com o disposto no art. 25, § 4º da IN Secom/PR 9/2014.

III.4.1 Situação encontrada:

153. A IN Secom/PR 9/2014 estabelece, em seu art. 25, § 4º, vedação à "contratação de patrocínio por intermédio de agência de publicidade ou agência de promoção".

154. Segundo manifestação da Secom, por meio do Ofício-SEI 80/2017/GABIN/SECOM/SG-PR (peça 268), de 24/11/2017, em resposta ao Ofício 0493/2017-TCU que solicitou esclarecimentos sobre a aplicação do art. 25, § 4º, a vedação consignada na norma diz respeito à proibição de que patrocínios sejam intermediados por agência de publicidade ou agência de promoção:

Não há, contudo, qualquer proibição, no texto legal, para contratação direta de projetos de patrocínios, cujos os detentores dos direitos sejam agências de Publicidade e/ou Promoção. Dessa forma, não vemos óbice quanto à existência de contratos de patrocínio com agências de Publicidade e/ou Promoção, desde que estes sejam os reais detentores dos direitos relativos ao projeto/evento patrocinado;

155. Destaca-se que o problema com a intermediação de patrocínios consiste, especialmente, no fato de resultar em um aumento desnecessário e indevido nos custos dos patrocínios.

156. Nesse sentido, versam acórdãos anteriores desse tribunal, como o Acórdão 755/2006 – TCU – Plenário, item 9.5, e o Acórdão 2062/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.8, ambos de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar:

Acórdão de Relação 755/2006 – TCU – Plenário

9.5. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que, com fundamento no § 1º do art. 9º do Decreto 4.799/2003, contrate a participação em atividades publicitárias de promoção, entre elas feiras e exposições, definidas nos termos do item 4 da IN nº 3, de 31.05.93, da antiga Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República, diretamente com a organização do evento, sem a intermediação de agência de publicidade, sempre que não houver qualquer atuação da agência no desenvolvimento e execução da ação promocional, bem assim quando essa atuação consistir na mera intermediação contratual para aquisição do direito de participação em atividades publicitárias de promoção.

Acórdão 2.062/2006 – TCU – Plenário

9.1. determinar à Secretaria-Geral da Presidência da República que: (...)

9.1.8. exclua a intermediação das agências de propaganda nos repasses alusivos a ações de patrocínio, os quais devem ser realizados, diretamente aos beneficiários, pelos órgãos e pelas entidades concedentes, podendo aquelas agências ser contratadas apenas como consultorias especializadas, sendo remuneradas tão-somente pelas horas de consultoria efetivamente prestadas;

157. No entanto, nos processos da ECT, firmados no período de 2012 a 2016, incluem-se contratos nos quais figuram como patrocinadas agências de publicidade e/ou promoção, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 2 – Contratos de patrocínio firmados com agências.

(...)

Fonte: "DEMANDA TCU Consolidado- 01-08-17.xls" (peça 28), anexo ao Ofício 561/2017 – SUCGE/PRESI, de 11/8/2017 (p.13, p.1).

158. Na presente auditoria, dos processos de patrocínio selecionados para compor a amostra, citam-se os contratos firmados com agências de promoção: 379/2012, 379/2013, 353/2012, 391/2014, 437/2014.

159. Em seus comentários ao relatório preliminar, informou o DCORE em sua Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26), que os contratos foram firmados com as empresas detentoras dos direitos sobre o evento patrocinado, não havendo alternativa para patrocínio do evento sem que fosse com a respectiva empresa. Além disso, informa que o objeto social dessas empresas permite a realização dos eventos esportivos.

160. Com relação ao fato de as agências serem detentoras dos direitos sobre o evento, a mera existência de documentos que informam a propriedade de direitos inerentes ao projeto não exclui a eventual existência de intermediação.

161. Entende-se que ocorre intermediação quando existir a presença de um terceiro entre o patrocinador e o patrocinado, mesmo que, por força meramente contratual, este terceiro tenha obtido o direito de explorar um determinado evento ou a imagem de um atleta, pois, na origem, estes direitos não pertencem a ele.

162. Ademais, essa intermediação descaracteriza o processo de contratação por inexigibilidade, tendo em vista que pode ser feita por inúmeras empresas, não restando configurada a inviabilidade de licitação. Há casos concretos que corroboram esse entendimento, como os casos de patrocínio de mais de uma edição de um mesmo campeonato de futebol de salão, inicialmente por contrato firmado diretamente com a confederação, seguido de contrato firmado com agência, conforme apresentado adiante, de maneira mais detalhada.

163. Nota-se que, para uma empresa deter o direito de explorar um evento/imagem do qual ela não seja, efetivamente, proprietária, tais direitos devem ser transferidos por meio de um contrato firmado com o real proprietário. Nesta relação, o contrato irá possuir uma natureza precária, de modo que a empresa contratada poderá perder o direito transferido a critério do contratante ou, inclusive, poderá ocorrer a substituição por outra empresa.

164. Documentos constantes dos autos permitem identificar formalização de cessão dos direitos de imagem de um evento, comprovando que o factual detentor dos direitos sobre a iniciativa não é a agência de publicidade e/ou promoção, mas uma entidade esportiva.

165. Caso ilustrativo é o do contrato entre ECT e a empresa TFW Marketing e Participações Ltda. (CNPJ 13.539.602/0001-63) para patrocinar o Grand Prix de Futsal 2014 (Contrato 391/2014, peça 35, p. 128-134).

166. Registra-se que o Contrato 130/2012 (peça 108, p. 86-119), firmado com a Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS), incluiu entre os principais eventos a serem realizados com a participação da ECT Grand Prix e Desafios Internacionais de Futsal, posteriormente contratados por meio da agência TFW.

167. No caso em comento, observa-se que a agência patrocinada apresentou contrato de parceria e prestação de serviços para realização de evento esportivo firmado com a CBFS (peça 35, p. 128-134), cujo teor merece análise mais detida:

Considerando que a **CBFS, entidade de renome internacional, é proprietária do evento esportivo** GRAND PRIX DE FUTSAL e pretende realizar a temporada 2014 com um evento denominado "IX Grand Prix de Futsal – 2014", a ser realizado de 12 de novembro de 2014 a 16 de novembro de 2014, no município de São Bernardo do Campo – SP e ainda, a necessidade de nomeação de uma agência oficial da entidade para o evento.

Considerando que a TFW é uma empresa especializada na produção e coordenação de eventos esportivos, aperfeiçoamento de novas plataformas de marketing esportivo e busca de cotas de patrocínios.

Assim, pelo presente instrumento, as partes têm entre si, justo e avençado o presente contrato de parceria e prestação de serviços, que se regerá pelas cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA 1ª: DO OBJETO

1.1 **O objeto do presente contrato é a prestação dos serviços de produção, coordenação e busca de cotas de patrocínio** para a realização do evento denominado "IX Grand Prix de Futsal – 2014", a ser realizado de 12 de novembro de 2014 a 16 de novembro de 2014, no município de São Bernardo do Campo – SP, consoante a seguir aduzido.

CLÁUSULA 2ª: DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

1.1 Os serviços a serem prestados pela TFW à CBFS compreendem, mas não se limitam às seguintes atividades:

1 – Busca de patrocinadores para a realização do evento "IX Grand Prix de Futsal – 2014", doravante denominado simplesmente Evento;

2 – Organização e produção do Evento acima narrado;

3 – Custeio das despesas para a realização do Evento;

4 – Pagamento dos direitos de imagem dos atletas e membros da comissão técnica das Seleções Brasileiras de Futsal.

CLÁUSULA 3ª: DA VENDA DE PATROCÍNIO

3.1 Consiste na busca de Cotas de Patrocínio do Evento entre os contratos que a TFW possui com grandes marcas e empresas do país, e nas ideias de ações que eles possam executar dentro do Evento.

Parágrafo Primeiro: Entende-se por Cotas de Patrocínio do Evento, as placas de quadra de jogo, balões, banners, bebida oficial do evento, ações promocionais.

Parágrafo Segundo: **Ficam excluídos das Cotas de Patrocínio do Evento, o *Naming Rights* do IX Grand Prix de Futsal – 2014, a exposição de publicidade nos uniformes da seleção, arbitragem, boleiros, a bola oficial, exposição e utilização do sistema de LED. Essas são propriedades privadas e exclusivas da CBFS. A eventual comercialização de qualquer das propriedades constantes deste parágrafo, deverá ser feita separadamente e mediante expressa autorização da CBFS através de contratação e condições específicas.**

(...)

CLÁUSULA 5ª: DAS OBRIGAÇÕES DA CBFS PARA A REALIZAÇÃO DO EVENTO "IX GRAND PRIX DE FUTSAL – 2014"

5.1 A CBFS se compromete a:

(...)

- Autorizar a TFW a realizar e organizar, **sob a supervisão da CBFS** e padrão GP de Futsal, o evento "IX Grand Prix de Futsal – 2014" (...)

CLÁUSULA 6ª: DAS OBRIGAÇÕES DA TFW PARA A REALIZAÇÃO DO EVENTO "IX GRAND PRIX DE FUTSAL – 2014"

- Desempenhar suas funções com zelo e utilizando-se de toda técnica adquirida, **respeitando as diretrizes emanadas pela CBFS, submetendo-se às determinações superiores, buscando sempre auxiliar e complementar aos trabalhos da Presidência da entidade**;

- Prestar contas de suas atividades sempre que solicitado, mantendo a Presidência da CBFS sempre informada de suas atividades e dos valores arrecadados e envolvidos nos negócios;

(...)

- Organizar e produzir o evento "IX Grand Prix de Futsal – 2014"

(...)

- Obter aprovação, comprovada sempre por escrito, junto a CBFS, das criações, artes finais, provas gráficas, orçamentos específicos, planilhas de custos de eventos e de ações promocionais, planos de divulgação, devendo a resposta ser dada no prazo de até 5 (cinco) dias úteis

(...)

CLÁUSULA 7ª: DA REMUNERAÇÃO E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS COM O EVENTO "IX GRAND PRIX DE FUTSAL – 2014"

(...)

7.2 **A TFW obriga-se a pagar à CBFS um percentual de 30% (trinta por cento) do lucro líquido obtido com a realização do Evento, descontados todos os impostos e despesas operacionais, tomando-se por base o plano de trabalho com sua respectiva planilha de custos aprovado, cujo valor não poderá ultrapassar R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), garantindo ainda um pagamento mínimo de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), independentemente da receita líquida arrecadada.**

Parágrafo Único – O prazo para apresentação da prestação de contas com base no plano de trabalho e planilha de despesas aprovados pelas partes referenciadas nesta Cláusula, não poderá exceder a 15 (quinze) dias a contar do encerramento do Evento. (...) (grifos não contidos no original)

168. O exame ao contrato de parceria e prestação de serviços em tela permite concluir que o campeonato objeto do patrocínio é de titularidade da CBFS que, ao ceder parte dos direitos relacionados ao evento a uma agência, acaba por interpor um terceiro na contratação desse patrocínio. Sendo assim, a Secom/PR, ao aprovar o contrato da ECT com a agência, e não com a CBFS diretamente, acaba por contrariar o que dispõe a IN Secom/PR 9/2014.

169. Ressalte-se que, mesmo com a cessão juridicamente válida de alguns dos direitos, é notório que o campeonato era, de fato, da CBFS, ainda mais, considerando: que o evento havia sido objeto de contrato anterior de patrocínio da ECT com a CBFS; que a cessão continha diversas limitações; que a atuação da TFW

estava condicionada a diversas aprovações pela presidência da CBFS; e que, pela intermediação, a TFW deveria pagar vultosa quantia à CBFS.

170. Nesse caso concreto, resta demonstrado que o campeonato não pertencia à agência de promoção, e sim à CBFS, que utilizou essa agência para se beneficiar com o aporte de recursos públicos para o custeio do campeonato, por meio do patrocínio indireto, sem controle sobre a real destinação dos recursos do patrocinador. Ademais, resta demonstrado que era de pleno conhecimento da ECT o fato de que a TFW era apenas intermediadora.

171. Isso posto, resta evidente que a agência se beneficiou indevidamente com um processo de inexigibilidade de licitação e repassou recursos públicos por meio de patrocínio para o real proprietário do direito que, ressalte-se, no caso em tela, ao tempo do contrato, encontrava-se arrolado em processos administrativos instaurados pela própria ECT, em razão de descumprimento do contrato de patrocínio firmado diretamente com a confederação (peça 283, p. 32-46).

172. Depreende-se, portanto, a partir do caso ilustrativo, que pode haver intermediação mesmo quando o contrato de patrocínio é firmado com o adquirente dos direitos de comercialização do evento ou da imagem do atleta, gerando custos desnecessários à entidade patrocinadora.

173. Ainda, no caso de contratos de patrocínio com agências representantes de atletas, um dos riscos que essa intermediação representa é a possibilidade de redução de pagamento de imposto sobre a renda relacionada à imagem de atletas. Sobre isso, cabe registrar que, conforme amplamente noticiado na mídia, diversos atletas foram multados pela Receita Federal do Brasil a título de sonegação de imposto de renda advinda de patrocínios. Conforme veiculado pela mídia (https://www.valor.com.br/legislacao/4785419/carf-condena-guga-pagar-irpf-sobre-contratos-de-patrocinio), um dos atletas sancionados foi justamente Gustavo Kuerten, em razão do contrato de patrocínio com a ECT.

174. Desse modo, a despeito de os projetos terem sido aprovados pela Secom/PR sem ressalvas, resta configurada a existência de contratações de patrocínio por intermédio de agências de publicidade/promoção, em desconformidade com o disposto no art. 25, § 4º da IN Secom-PR 9/2014.

III.5.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:
i) Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017;
ii) DEMANDA TCU Consolidado (peça 28);
iii) Consulta ao CNPJ das agências patrocinadas (peça 269); e
iv) Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 18/4/2018 (peça 273, p. 1-3).
III.5.3 Critério de auditoria:
i) Art. 25, §4º, IN Secom/PR 9/2014;
ii) Acórdão 755/2006 – TCU – Plenário, item 9.5 (Relator: Ministro Ubiratan Aguiar); e
iii) Acórdão 2062/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.8 (Relator: Ministro Ubiratan Aguiar).
III.5.4 Evidências:
i) Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017;
ii) DEMANDA TCU Consolidado (peça 28);
iii) Consulta ao CNPJ das agências patrocinadas (peça 269); e
iv) Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26).
III.4.5 Causas:
175. Causas não identificadas.
III.4.6 Efeitos reais e potenciais:
176. Efeitos reais: contratações irregulares.
177. Efeitos potenciais: direcionamento de contratações; desvio de recursos públicos.

III.4.7 Conclusão:

178. A contratação de patrocínio com agências pode significar não só um aumento indevido nos custos, em razão de intermediação desnecessária, como tratado nos supracitados acórdãos, mas também pode resultar em riscos como:

i) a interposição de empresa como um artifício para ocultar o real patrocinado, a fim de se evitar atuação dos órgãos de controle;

ii) a interposição de empresa como um artifício para pagamento de imposto de renda a menor, considerando a diferença de alíquotas entre o imposto devido por pessoa física em comparação a pessoa

jurídica; ou

iii) a burla à licitação e/ou um direcionamento, quando a patrocinadora contrata como patrocínio o que de fato é ação de promoção, essa última sujeita à obrigatoriedade de processo licitatório.

179. Desse modo, resta irregular esse tipo de contratação, considerando o que dispõem a IN Secom/PR 9/2014, em seu art. 25, §4º, o Acórdão 755/2006 – TCU – Plenário, item 9.5, e o Acórdão 2062/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.8.

III.4.8 Proposta de encaminhamento:

180. Propõe-se:

Dar ciência de que consiste em irregularidade a contratação de patrocínio por intermédio de agências, por descumprimento do que dispõem a IN Secom/PR 9/2014, em seu art. 25, §4º, o Acórdão 755/2006 – TCU – Plenário, item 9.5, e o Acórdão 2062/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.8, alertando que a reiteração de contratações dessa natureza pode levar à responsabilização pessoal dos gestores da ECT.

III.5 Falhas no acompanhamento e gestão dos contratos de patrocínio pela ECT, com descumprimento dos arts. 31 e 32 da IN Secom/PR 9/2014.

III.5.1 Situação encontrada:

181. A IN Secom/PR 9/2014 determina, em seu art. 31 (assim como o art. 30 da IN Secom/PR 1/2009), que cabe ao patrocinador verificar o cumprimento das cláusulas contratuais. E, no art. 32, complementa que tanto patrocinador quanto patrocinado responderão pela boa execução do contrato.

182. Esses dois dispositivos se combinam com o art. 35, que define que, para a prestação de contas do patrocínio, deverá ser comprovada a realização da iniciativa patrocinada e das contrapartidas previstas.

183. Para avaliação da atuação da ECT, por meio do Ofício de Requisição 1-264/2017, de 18/7/2017 (peça 2, p. 2), foram feitos questionamentos acerca da existência de mecanismos de acompanhamento e de verificação do cumprimento das cláusulas dos contratos de patrocínio, e de eventual identificação de problemas na execução pelas entidades patrocinadas.

184. Em resposta, o Ofício 561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017, encaminhou o Memorando 276/2017-DCORE (peça 13, p. 2-7), de 11/8/2017, que informou que o acompanhamento é realizado pelos fiscais dos contratos e que os patrocinados apresentam relatórios de cumprimento de contrapartidas. Ademais, informou que alguns processos administrativos foram instaurados por descumprimentos contratuais.

185. A respeito do acompanhamento pelos fiscais, a partir do exame aos contratos que compuseram a amostra, constata-se que, de modo geral, encontram-se acostados aos autos diversos relatórios de acompanhamento de eventos (exemplos: peça 238, p. 6-29, peça 240, p. 56-59, peça 192, p. 150, peça 137, p. 23, peça 61, p. 8-9, peça 59, p. 31, peça 66, p. 6-11, peça 79, p. 8, peça 62, p. 1-3, peça 88, p. 34-40, peça 73, p. 22-25, peça 43, p. 313-319, peça 43, p. 314, peça 38, p. 56-60), que se prestam à verificação de cumprimento de contrapartidas relacionadas à exposição da marca.

186. Ademais, nota-se que tais relatórios variam de forma, alguns não apresentando qualquer conclusão, enquanto outros apresentam conclusões com avaliações superficiais e subjetivas de resultados, como o exemplo a seguir (peça 238, p. 6-29):

Considera-se proveitosa a oportunidade de associar a marca Correios a um dos esportes olímpicos mais tradicionais do mundo e que mais medalhas olímpicas proporcionou ao Brasil.

A visibilidade oferecida pela presença dos Correios como patrocinador oficial do primeiro evento-teste dos Jogos Olímpicos Rio 2016 – Regata Internacional de Vela – foi positiva tanto em mídia espontânea e geração de associações positivas à marca quanto em relação à agregação de valor.

O posicionamento da empresa para o mercado de Operador Logístico constitui-se em uma oportunidade de geração de novos negócios, bem como a ratificação de instituição prestadora de serviços logísticos de grande complexidade.

Destaca-se também o reforço na imagem da empresa junto ao público e à mídia junto com a possibilidade de aumento da empatia e identificação da marca Correios com um esporte sofisticado e de alto nível técnico.

Portanto, o patrocínio ao evento Aquece Rio é compatível com a imagem de empresa socialmente responsável e investidora em esportes e formação de atletas, além de incentivadora de práticas saudáveis de vida.

187. Ainda sobre o acompanhamento da execução contratual, cumpre destacar falha no sentido de que é prática, inclusive com previsão contratual (exemplos: peça 53, p. 30, peça 108, p. 98, peça 147, p. 12,), que caiba aos patrocinados o custeio de viagens para os respectivos fiscais, para que possam exercer a fiscalização *in loco* de eventos (exemplos: peça 58, p. 10, peça 65, p. 9-11, peça 123, p. 20-21, peça 130, p. 64-66, peça 131, p. 9-10, peça 141, p. 179-180, peça 148, p. 18-19, peça 164, p. 248-249, peça 165, p. 14-16, peça 165, p. 38-40, peça 165, p. 59-61, peça 165, p. 84-86, peça 201, p. 75-76, peça 223, p. 402, 403-406, peça 224, p. 17-23, 454-458). Muitas vezes, a deflagração do processo se dá por meio de "convite" do patrocinado, como no exemplo a seguir (peça 224, p. 458):

A Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos – CBDA tem o prazer em formular um convite à Sra. Luciana Ramos e ao Sr. Hermano Aragão para integrar a seleção brasileira de esportes aquáticos que irão disputar o Campeonato Mundial no mês de julho próximo, na cidade de Barcelona/ESP, nos termos do contrato de patrocínio CORREIOS X CBDA. Entendemos como muito importante a participação dos funcionários na nossa delegação para nos auxiliar nas ações que iremos promover em Barcelona.

Peço uma resposta urgente do Grande Amigo e Presidente, para providenciarmos compra de passagens e hospedagem. (...)

188. Tal prática se mostra inadequada, considerando que implica riscos de conflito de interesses. Cabe à contratante o ônus da fiscalização, não devendo o contratado ser o responsável pelo custeio de passagens aéreas, hospedagens, transporte, seguro viagem, alimentação, daquele que o fiscaliza. Tampouco se mostra uma prática econômica visto que os controles dos custos das viagens saem formalmente do âmbito da ECT, mas os recursos a elas destinados continuam a ser providos, ainda que indiretamente, pela patrocinadora.

189. A fim de ilustrar, cita-se trecho de Relatório de Contrapartidas apresentados pela Confederação Brasileira de Futebol de Salão – CBFS (peça 124, p. 19-21):

A CBFS disponibilizou, como forma de bonificação, hospedagem para o Sr. Atiê Araujo Anastacio da Silva (dias 01 e 02 de Junho de 2013) no Hotel Bourbon, na cidade de São José dos Pinhais/PR com pensão completa.

190. Do exame aos autos, não foi possível encontrar mais detalhes sobre as circunstâncias desse pagamento de hospedagem para funcionário da ECT, fiscal do contrato, "como forma de bonificação". Sobre essa ausência de controles efetivos sobre os beneficiários de viagens foi relatado item específico do presente relatório.

191. No que se refere à verificação do cumprimento do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014, por meio do Ofício de Requisição 1-264/2017, de 18/7/2017 (peça 2, p. 2), foi questionado se os contratos possuem previsão de exigência de prestação de contas com conteúdo mínimo previamente estabelecido. E, conforme o Memorando 276/2017-DCORE (peça 13, p. 2-7), de 11/8/2017:

É realizado acompanhamento pelos fiscais do contrato. Além disso, os patrocinados apresentam relatórios demonstrando o cumprimento de todas contrapartidas negociadas. Tudo está previsto no contrato. Quanto ao aspecto financeiro, é fornecido pelo patrocinado relatório de auditoria independente sobre as demonstrações financeiras dos valores repassados e das despesas do contrato, sendo que no contrato consta o rol mínimo de verificações a serem feitas por essa auditoria. Além disso, o fiscal do contrato realiza, semestralmente, análise, por amostragem, da prestação de contas financeira. Tal providência, além de efetivamente implantada, passou a constar do Manual de Comunicação, Módulo 12 Capítulo 5 item 2.4 (cópia em anexo).

192. A respeito das informações prestadas, observa-se que o acompanhamento e a fiscalização dos contratos de patrocínio cabem aos respectivos fiscais e que os ajustes possuem determinação de apresentação de contas com comprovação de despesas executadas como forma de comprovação das contrapartidas executadas, neste ponto, criando obrigação contratual adicional em relação ao que dispõe a IN Secom/PR 9/2014.

193. A despeito do que dispõe a instrução normativa, a ECT estabelece nos contratos (peça 233, p. 6-31, peça 189, p. 82, peça 202, p. 25-31, peça 147, p. 20, peça 108, p. 106, peça 47, p. 7-17, peça 43, p. 231-232, peça 47, p. 7-17) que, além dos comprovantes das contrapartidas, cabe à patrocinada a apresentação já auditada da demonstração dos gastos do aporte do patrocínio.

194. Acrescenta-se que os termos contratuais definem, entre as obrigações da contratada, a entrega de parecer de auditoria independente. Conforme responsabilidades listadas, o auditor independente acaba por

assumir papel que cabe ao contratante, em desrespeito ao art. 31 da IN Secom/PR 9/2014, quando estabelece que "cabe ao patrocinador verificar o cumprimento das cláusulas contratuais".

195. Transcreve-se trecho do Contrato 32/2014 (peça 233, p. 6-31):

36.1. A Auditoria referida no item 36 deve realizar uma conferência sistemática e rigorosa das contas realizadas com o aporte concedido pela PATROCINADORA, a fim de verificar a consistência dos gastos realizados, sua adequação à planilha de orçamento prevista, aplicação eficiente e racional dos aportes e sua vinculação com o contrato assinado.

36.2. A Auditoria independente deve ainda seguir as normas, regulamentos e leis existentes sobre o assunto, em especial as regras do Conselho Federal de Contabilidade, Comissão de Valores Mobiliários, Banco Central do Brasil e órgãos controladores (CGU e TCU).

196. Do exposto, observa-se que a empresa tenta transferir para o patrocinado, em grande medida, sua responsabilidade de verificação do cumprimento das cláusulas contratuais, ao arrepio do art. 31 da IN Secom/PR 9/2014. Destaque-se que o pagamento das empresas responsáveis pela auditoria consta de rubrica do próprio contrato de patrocínio, sendo pago, em última instância, pela ECT.

197. Cabe registrar a dificuldade em garantir a adequação do parecer de auditoria independente, quando contratado pela patrocinada, e o risco de parcialidade na emissão do parecer, não sendo incomum a ECT solicitar correções no relatório da auditoria e/ou esclarecimentos adicionais (exemplos: peça 245, p. 34-36, peça 245, p. 146-147, peça 193, p. 82, peça 199, p. 14-16, peça 158, p. 25, 36-48, peça 165, p. 123, peça 166, p. 8-9, peça 172, p. 165, peça 173, p. 40, peça 175, p. 289, peça 178, p. 131-132, 251, peça 115, p. 72-73, peça 128, p. 44-46, peça 134, p. 100-101, peça 68, p. 33-34, peça 71, p. 22-27, peça 100, p. 77, peça 214, p. 18).

198. Acrescenta-se que a ECT realiza fiscalização direta por amostragem (exemplos: peça 193, p. 57-64, peça 195, p. 20-22, peça 195, p. 76-77, peça 197, p. 33, peça 220, p. 279-280, 282-287, peça 155, p. 15-17, 45-46, peça 159, p. 250-254, peça 163, p. 305-306, peça 164, p. 90-91, 239-240, peça 169, p. 8, peça 170, p. 8-9, peça 179, p. 1-3, 88-89, peça 185, p. 15-17, peça 186, p. 12, peça 119, p. 58, peça 134, p. 123, 154-155, peça 70, p. 25, peça 71, p. 51-53, peça 83, p. 35-38), como meio de atender ao que prescreve o Acórdão TCU 10.197/2011 – TCU – 1ª Câmara (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

199. Destarte, a cada fiscalização por amostragem, em que se elege um mês do semestre para realizar a análise da prestação de contas, são identificadas diversas irregularidades, que precisam ser sanadas. Além disso, a cada parecer de auditoria independente, novas irregularidades são identificadas e novas pendências precisam ser regularizadas.

200. As falhas na fiscalização por amostragem residem no fato de que, diante de reiterados problemas, a ECT não demonstra tomar providências a fim de garantir que nos meses não fiscalizados diretamente, haja aplicação adequada dos recursos.

201. Sobre a fiscalização por amostragem, cabe observar o que dispõe o citado Acórdão 10.197/2011-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

1.5.2. recomendar à ECT que **fiscalize diretamente, mesmo que por amostragem**, a aplicação dos recursos destinados, a título de patrocínio, às Confederações Brasileiras de Desportos Aquáticos, Tênis e Futebol de Salão (grifos não contidos no original)

202. Cumpre registrar, também, trecho do relatório de auditoria que deu origem ao acórdão, Relatório 909/2011 (peça 285, p. 8-9):

1.1 - Fiscalização deficiente do cumprimento do objeto

(...)

A ECT vem sendo há alguns anos a patrocinadora oficial dos desportos aquáticos, do tênis e do futebol de salão brasileiros. Para isso, são firmados contratos de patrocínio com as respectivas confederações nacionais que representam estes esportes (CBDA, CBT e CBFS). Tais instrumentos respondem pela maior parte dos recursos destinados às ações de patrocínio da estatal.

Entretanto, a fiscalização da aplicação desses recursos, ou seja, a certificação de que os mesmos estão sendo utilizados em conformidade com as propostas de patrocínio, passou a ser feita, desde meados de 2010, por empresas de auditoria independente contratadas diretamente pelas patrocinadas, as quais emitem pareceres que são posteriormente analisados e validados pela auditoria interna da ECT.

(...)

No entanto, apesar de se presumir que um parecer elaborado por uma empresa de auditoria independente possua credibilidade, seria recomendável que a ECT fiscalizasse diretamente, mesmo que por amostragem, a

aplicação dos recursos aportados às confederações esportivas.

203. Como bem se observa, o acórdão, de modo algum, requer a fiscalização apenas por amostragem, como quer fazer entender, equivocadamente, a ECT. Fica evidente, pela leitura do item que trata o acórdão e o respectivo trecho do relatório, a necessidade de que a ECT fiscalizasse diretamente, isto é, sem "terceirização", no mínimo por amostragem. Destaca-se que o achado trata do mesmo problema que o achado em comento, demonstrando que as falhas apontadas não foram saneadas no período que separa as duas fiscalizações.

204. Desse modo, embora a ECT use o Acórdão 10.197/2011-TCU-1ª Câmara para justificar um afrouxamento na fiscalização, o que o dispositivo citado intencionou foi justamente o contrário, em outras palavras, um incremento na fiscalização pela ECT.

205. Reitera-se que é de se estranhar que os contratos sejam fiscalizados por amostragem, mesmo quando em tal fiscalização são verificados inúmeros problemas, o que, em tese, deveria ensejar um controle mais apurado pelo gestor de casos específicos.

206. No que diz respeito à prestação de contas financeira, em seus comentários ao relatório preliminar, o DCORE reforça que "as regras da ECT são mais rígidas que as estabelecidas pela própria Secom".

207. Sobre tal afirmação, de fato, a regra consignada na IN Secom/PR 9/2014 mostra-se menos criteriosa no que diz respeito à prestação de contas dos contratos de patrocínio. Não obstante, a exigência, pela ECT, da entrega de documentos de execução financeira não se traduz em efetivo controle do que é executado no âmbito dos contratos de patrocínio, em razão da fiscalização indireta por meio de auditoria independente contratada pelos patrocinados.

208. Sobre os relatórios de auditoria independente, a ECT ressaltou a intenção de conferir maior segurança ao processo, com a previsão contratual de os profissionais contratados pela patrocinada gozarem obrigatoriamente de autonomia e isenção na realização da auditoria, fato que não exime a ECT de se responsabilizar pela fiscalização do contrato. Ademais, não resta comprovada economicidade, tampouco qualquer vantagem, por tal contratação ficar a cargo dos patrocinados e não pela própria ECT, já que os recursos para a contratação, de todo modo, provêm da patrocinadora.

209. Nos casos de problemas na execução dos contratos, de início, ressalta-se que não foram encaminhados à equipe de auditoria os respectivos processos administrativos, a despeito de ter sido solicitada toda a documentação relativa aos processos selecionados para a composição da amostra.

210. Desse modo, a equipe teve acesso somente aos documentos acostados aos autos principais, dos quais não constavam todas as informações relevantes, mas tão somente cartas com solicitações de esclarecimentos dos patrocinados e as respectivas respostas, sem as análises ao que foi apresentado e os desdobramentos de cada caso, criando óbice ao exame da atuação da empresa nos casos de problemas ocorridos na execução dos contratos firmados (exemplos: peça 190, p. 21 e 45-46, peça 191, p. 97-99, 143, 198, peça 196, p. 34, peça 198, p. 40-42, peça 212, p. 75-76, 88-89, peça 213, p. 75, peça 220, p. 17, 23-25, 53-54, 56-59, 62-63, peça 167, p. 13, peça 168, p. 10-11, 17-18, peça 171, p. 254-255, peça 111, p. 43-44, 53-54, peça 112, p. 76-83, 93-96, peça 113, 73, peça 118, p. 51, peça 127, p. 57, peça 141, p. 97-100, peça 126, p. 7-9, peça 139, p. 29, peça 68, p. 35, peça 69, p. 31-32, peça 80, p. 2, peça 81, p. 39, 40-42, peça 84, p. 144, 159, peça 82, p. 32-33, peça 92, p. 22-23, peça 44, p. 95, peça 44, p. 88-89, 96-111, 119-121, peça 44, p. 6-8, 11, 90-92, 95, 112-113, 121).

211. Com relação à menção, no relatório preliminar de fiscalização, de que os processos administrativos referentes à aplicação de penalidades por falhas na execução de contratos não haviam sido encaminhados, a ECT se pronunciou:

9.8 Cabe esclarecer que os processos administrativos são volumes físicos distintos dos volumes dos processos de gestão, motivo pelo qual, por um engano de interpretação interna, não foram encaminhados à equipe de auditoria do TCU quando do envio dos processos de gestão, falha que ora visamos consertar com o envio dos processos administrativos indicados na Tabela 3 deste achado de auditoria (Anexos "h" SEI 1181921, "i" SEI1182028, "j" SEI 1182089, "k" SEI 1185195, "l" SEI 1186101).

212. Na sequência, passa-se à análise dos processos encaminhados junto à Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26).

Processo 53101.013630/2016-48

213. Trata-se do Processo 53101.013630/2016-48 (peça 282, p. 46-194), referente ao Processo Administrativo 734/2016, aberto por descumprimento do subitem 36.11 da Cláusula Quinta do Contrato

32/2014, firmado com o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016, que determinava a obrigação de a contratada apresentar em até sessenta dias após o término do evento um relatório técnico consolidado das ações desenvolvidas. Em razão do atraso na entrega do referido relatório, conforme Relatório/GESP/DIPPE – 448/2017, de 25/4/2017 (peça 282, p. 186-188), aplicou-se penalidade de advertência à contratada.

214. Sobre o saldo de faturas em aberto de R$ 34.811.990,45 (peça 265, p. 107), não quitadas pelo comitê junto à ECT pelos serviços prestados enquanto operador logístico do evento, não foi apresentada qualquer documentação adicional. Registra-se que, muito embora os ajustes de patrocínio e de operador logístico tenham sido, de certo modo, processualmente separados, havia vinculação entre os dois contratos desde o início, de modo que algumas parcelas devidas ao Comitê Rio 2016 a título de patrocínio deixaram de ser pagas em função dos débitos do Comitê com a ECT. Diante do não envio da documentação completa, não foi possível avaliar a atuação da empresa no desfecho dessa situação específica.

Processos 53.101.004387/2014-13, 53101.005877/2014-29 e 53101.004384/2014-71

215. Outros processos encaminhados foram: 53.101.004387/2014-13 (peça 281, p. 42-110), relativo à não implantação de parte do Projeto Escolinhas de Futsal Correios/CBFS; 53101.005877/2014-29 (peça 281, p. 111-349, peça 282, p. 1-45), referente ao trânsito dos recursos públicos advindos do patrocínio em conta de empresa estranha à relação contratual, em razão de bloqueio judicial da conta específica; e 53101.004384/2014-71 (peça 282, p. 195-232, peça 283, p. 1-123), atinente ao descumprimento de diversos itens do instrumento contratual. A análise de tais processos ensejou relato de novo achado de auditoria, tratado mais adiante na presente instrução e acrescido ao relatório final da auditoria.

Processo 53101.002543/2017-46

216. Trata o processo 53101.002543/2017-46 (peça 283, p. 124-354, peça 284, p. 1-261) da deliberação da estatal quanto à continuidade da execução do contrato junto à CBDA, avaliando os possíveis impactos na imagem corporativa da ECT decorrente da manutenção ou rescisão do contrato.

217. O exame aos autos apresentados corrobora falhas no acompanhamento, uma vez que se constata que as primeiras notícias dando conta de superfaturamento e fraude na gestão da CBDA datam de setembro/2016, ao passo que o processo administrativo foi instaurado somente em abril/2017, após a efetiva prisão, entre outros, do presidente da entidade (peça 283, p. 155 e 270, peça 284, p. 219).

218. Não foi encontrado qualquer parecer da ECT com análise fundamentada dos documentos apresentados pela CBDA a respeito das notícias de setembro/2016. Tem-se somente despacho escrito à mão, por Lívia Ferreira de Lima, Gerente de Patrocínio, em 30/12/2016, no próprio documento da CBDA que encaminha documentos (peça 283, p. 270).

219. Nesse intervalo temporal, ressalte-se foi assinado novo contrato com a CBDA, o Contrato 8/2017, de 31/1/2017 (peça 283, p. 127-145).

220. Após a prisão de dirigentes da CBDA, em abril/2017, foi, então, aberto o processo administrativo para possível rescisão contratual (peça 284, p. 113).

221. No seguimento do processo, foi aberto prazo para defesa e realizada reunião com o administrador provisório da entidade (peça 284, p. 124-125), que apresentou, conforme acordado, a Proposta de Melhoria do Ambiente de Controles Internos e de Governança Corporativa (peça 284, p. 126-145). De posse desse documento, a Gerente de Patrocínio Esportivo encaminhou, em 12/5/2017, o processo para avaliação dos impactos de imagem dos Correios (peça 284, p. 151).

222. Destaca-se trecho do Parecer PT – 008/2017-GIMA/DIPPE, de 8/6/2017 (peça 284, p. 152-155), emitido pela Gerência Corporativa de Imagem e Marcas:

Com relação aos riscos de dano à imagem corporativa em virtude da manutenção do contrato, os mesmos parecem não ter grande impacto, uma vez que as notícias já veiculadas que tratavam sobre a possibilidade de manutenção do contrato desde que fosse proposto um plano de melhoria com práticas de governança, *compliance* e maior rigor sobre os controles internos não resultaram em prejuízo à imagem institucional. Espera-se que com a adoção do plano de melhoria e o comprometimento dos atletas, da nova diretoria da entidade e de toda a comunidade aquática as eventuais práticas duvidosas ou ilícitas cessem, mitigando o risco de possíveis notícias negativas acerca dos dirigentes e quaisquer colaboradores da CBDA.

223. O mesmo documento, por outro lado, aponta uma série de consequências decorrentes da rescisão contratual (peça 284, p. 152-155):

□□ Falta de apoio e subsídio a 70.000 atletas (15.000 deles federados) e seus respectivos técnicos e

equipes multidisciplinares;

□□ Ausência de suporte financeiro e técnico às 27 federações estaduais e 270 clubes;

□□ Extinção de projetos sociais que promovem a educação e a inclusão social de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social;

□□ Não realização de competições regionais e nacionais que fomentam o desenvolvimento do esporte nacional;

□□ Não participação dos atletas nas competições mais relevantes do cenário aquático mundial;

□□ Comprometimento da evolução da sociedade e do esporte brasileiro com um todo, dos desportos aquáticos e, principalmente, das categorias de base.

224. Tais consequências, contudo, referem-se, em sua totalidade, a eventuais prejuízos para a confederação e para o esporte, não havendo qualquer menção ao prejuízo à imagem da ECT decorrente de sua vinculação a uma entidade esportiva com fortes indícios de má gestão.

225. Do exame ao respectivo parecer, observa-se que a avaliação foi feita não a partir das notícias veiculadas inicialmente, mas daquelas que já informavam a manutenção do patrocínio com algumas condicionantes, de modo que a avaliação se mostra enviesada. Ademais, destaca-se que as conclusões não se mostraram baseadas em qualquer tipo de estudo, consistindo em conclusões meramente opinativas.

226. Ao final do parecer, são incorporadas sugestões com o objetivo de preservar a imagem institucional, como, por exemplo, início obrigatório de processo de rescisão contratual no caso em que mais de 50% das matérias publicadas fossem negativas, tratassem de corrupção, desvio de recursos, escândalos, etc.

227. O Relatório/GESP – 705/2017, de 26/6/2017 (peça 284, p. 218-223), tratou do julgamento do processo administrativo, concluindo que, apesar de os danos à imagem da ECT serem incontestes, os danos com eventual rescisão contratual tenderiam a ser exponencialmente maiores, de modo que se concluiu pela proposição de manutenção do contrato de patrocínio, condicionada a termo aditivo com a exigência de apresentação de Plano Final de Governança e de Plano Final de Transparência e Controle, elaboração de plano para redução de despesas administrativas, assim como inclusão de cláusula tratando do percentual de matérias negativas, que, uma vez superior a 70%, deveria ensejar abertura de processo de rescisão.

228. Chama a atenção nesse processo de julgamento o aumento do limite de matérias negativas para 70%, diferentemente do que havia sugerido a Gerência Corporativa de Imagens e Marcas, sem que seja possível identificar a motivação para a alteração. Chama a atenção, ainda, o fato de que o Departamento Jurídico da empresa não foi instado a se manifestar no decorrer do processo administrativo em tela, que culminou com a assinatura do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 8/2017, de 24/1/2018 (peça 284, p. 232-237), último documento constante dos autos encaminhados.

229. Desse modo, além das falhas no decorrer do processo administrativo, corrobora o achado de falhas no acompanhamento dos contratos o fato de que não foi possível observar a comprovação do acompanhamento do cumprimento das obrigações impostas à CBDA, assim como não foram encontrados o Plano Final de Governança e tampouco o Plano Final de Transparência e Controle.

230. Ademais, partindo-se da proposta apresentada para melhoria do ambiente de controles internos e de governança que embasou a manutenção do contrato, foram encontradas evidências de que, até o presente momento, não foram cumpridos três dos cinco itens da proposta (peça 284, p. 126-135), relativos:

i) à implementação de portal da transparência, em que seriam anexados todos os contratos, com comunicação direta com o Conselho Fiscal (fonte: http://www.cbda.org.br/, site da entidade, consulta em 17/7/2018);

ii) à alteração no colégio eleitoral para contemplar a participação dos atletas e dos clubes, aumentando o número de eleitores de 27 para aproximadamente 300 (fonte: http://sistema.cbdaweb.org.br/cbdaweb//_uploads/documento/p1c1lrjp7p1vfrrc2um11fs6q7r4.pdf, Resolução 4/2017 da Comissão Eleitoral, consulta em 18/7/2018); e

iii) à constituição de Conselho Fiscal independente da gestão (fonte: http://sportv.globo.com/site/blogs/especial-blog/blog-do-coach/post/confira-tres-chapas-completas-que-concorrem-eleicoes-da-cbda.html, divulgação das chapas que concorreram nas eleições, cada qual já com seu respectivo conselho fiscal vinculado, consulta em 17/7/2018).

231. Complementarmente, sobre os casos de problemas ocorridos durante a execução dos contratos, destaca-se que costuma constar do termo contratual cláusula no sentido de que o “envolvimento ou participação da PATROCINADA, seus dirigentes ou representantes em atos não condizentes com a postura desportiva ou

que tragam prejuízo à imagem institucional da PATROCINADORA" constitui motivo de rescisão contratual (exemplos: peça 33, p. 173-182, peça 35, p. 309-316, peça 37, p. 243-254, peça 43, p. 229-238, peça 47, p. 7-17, peça 56, p. 10, peça 108, p. 86-108, peça 202, p. 25-31).

232. Não obstante, na prática, observa-se que a ECT não cumpre o que diz seus contratos, demonstrando falta de zelo pela sua imagem institucional ao manter patrocínios mesmo quando os patrocinados geram mídia negativa para a empresa, como no exemplo apresentado.

III.5.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:

i) Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017;
ii) Demanda TCU Consolidado (peça 28);
iii) Contrato 379/2013 (peça 33);
iv) Contrato 391/2014 (peça 35);
v) Contrato 353/2012 (peça 37, 38);
vi) Contrato 379/2012 (peça 42, 43, 44);
vii) Contrato 437/2014 (peça 46, 47);
viii) Contrato 276/2012 (peça 53, 56, 58, 59, 61, 62, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 73, 79, 80, 81, 83, 84, 88, 100);
ix) Contrato 130/2012 (peça 108, 111, 112, 113, 115, 118, 119, 123, 124, 126, 127, 128, 130, 131, 134, 137, 139, 140, 141);
x) Contrato 368/2012 (peça 147, 148, 152, 155, 158, 159, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 178, 179, 185, 186);
xi) Contrato 334/2012 (peça 189, 190, 191, 192, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 212, 213, 214, 220, 223, 224);
xii) Contrato 32/2014 (peça 233, 238, 240, 245); e
xiii) Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 18/4/2018 (peça 273, p. 1-3).

III.5.3 Critério de auditoria:

i) Arts. 31, 32 e 35 da IN Secom/PR 9/2014; e
ii) Cláusulas dos contratos de patrocínio.

III.5.4 Evidências:

i) Memorando 276/2017-DCORE (peça 13, p. 2-7), de 11/8/2017;
ii) Demanda TCU Consolidado (peça 28);
iii) Contrato 379/2013 (peça 33, p. 173-182);
iv) Contrato 391/2014 (peça 35, p. 309-316);
v) Contrato 353/2012 (peça 37, p. 243-254);
vi) Relatório de acompanhamento (peça 38, p. 56-60);
vii) Contrato 379/2012 (peça 43, p. 229-238);
viii) Relatório de acompanhamento (peça 43, p. 314);
ix) Carta 2540/2013/GPAT/DECOE (peça 44, p. 6-8), de 10/10/2013;
x) Carta 086/2014/DECOE (peça 44, p. 88-92), de 14/1/2014;
xi) Carta 2922/2014-GAPRE (peça 44, p. 95), de 21/10/2014;
xii) Carta de esclarecimento (peça 44, p. 96-111), de 3/11/2014;
xiii) Carta 3130/2014/DECOE (peça 44, p. 112-113), de 20/11/2014;
xiv) Memorando 3327/2014-DECOE/GPAT (peça 44, p. 119), de 11/12/2014;
xv) Carta 931/2017-GEPE/DCORE (peça 44, p. 121), de 29/9/2017;
xvi) Contrato 437/2014 (peça 47, p. 7-17);
xvii) Contrapartidas detalhadas para o aporte financeiro (peça 53, p. 31);
xviii) Contrato 276/2012 (peça 56, p. 10);
xix) Memorando DECOE/GPAT 188/2013 (peça 58, p. 10), de 24/1/2013;
xx) Relatório de acompanhamento (peça 59, p. 31);
xxi) Relatório de eventos (peça 61, p. 8-9);
xxii) Relatório de acompanhamento (peça 62, p. 1-3);
xxiii) Relatório Executivo DECOE/GPAT (peça 65, p. 9-11);
xxiv) Relatório de acompanhamento (peça 66, p. 6-11);

xxv) Carta 842/2014-GPAT/DECOE (peça 68, p. 33-34), de 27/3/2014;
xxvi) Carta 842/2014-GPAT/DECOE (peça 68, p. 35), de 31/3/2014;
xxvii) Ofício 0018/2014 (peça 69, p. 31-32), de 8/4/2014;
xxviii) Carta 01774/2014 – DECOE/GPAT (peça 70, p. 25), de 2/7/2014;
xxix) Ofício 0048/2014 (peça 71, p. 22-27), de 7/7/2014;
xxx) Carta 02124/2014-DECOE/GPAT (peça 71, p. 51-53), de 5/8/2014;
xxxi) Ofício 57/2014 (peça 74, p. 22-25), de 13/8/2014;
xxxii) Relatório de acompanhamento (peça 79, p. 8);
xxxiii) Carta 3420/2014 - DECOE/GPAT (peça 80, p. 2), de 22/12/2014;
xxxiv) Carta 82/2015 – DECOE/GPAT (peça 81, p. 39), de 16/1/2015;
xxxv) Ofício 0005/2015 (peça 81, p. 40-42), de 16/1/2015;
xxxvi) Carta 152/2015 GPAT/DECOE (peça 82, p. 32-33), de 29/1/2015;
xxxvii) Carta 835/2015-DECOE/GPAT (peça 83, p. 35-38), de 30/4/2015;
xxxviii) Recibo 9/25 (peça 84, p. 144);
xxxix) Recibo 7/25 (peça 84, p. 159);
xl) Relatório de acompanhamento (peça 88, p. 34-40);
xli) CI 865/2015/DIPPE/GESP (peça 100, p. 77), de 23/12/2016;
xlii) Contrato 130/2012 (peça 108, p. 86-108);
xliii) Relatório de acompanhamento (peça 111, p. 43-44);
xliv) E-mails (peça 111, p. 53-54);
xlv) Carta DECOE/GPAT 3006/2012 (peça 112, p. 76-83), de 16/10/2012;
xlvi) Ofício 74/2012-VPA (peça 112, p. 93-96), de 25/10/2012;
xlvii) Carta 3353/2012 – DECOE/GPAT (peça 113, p. 73), de 21/11/2012;
xlviii) Carta 400/2013 – DECOE/GPAT (peça 115, p. 72-73), de 21/2/2013;
xlix) Carta 1061/2013 – DECOE/GPAT (peça 118, p. 51), de 6/5/2013;
l) Carta 1111/2013 – DECOE/GPAT (peça 119, p. 58), de 8/5/2013;
li) Relatório de Contrapartidas (peça 123, p. 20-21);
lii) Relatório de Contrapartidas (peça 124, p. 19-21);
liii) Registro de reunião (peça 126, p. 7-9);
liv) Carta 2354/2013 – DECOE/GPAT (peça 127, p. 57), de 19/9/2013;
lv) Carta 1942/2013 – DECOE/GPAT (peça 128, p. 44-46), de 13/8/2013;
lvi) Relatório de Contrapartidas (peça 130, p. 64-66);
lvii) Relatório de Contrapartidas (peça 131, p. 9-10);
lviii) Carta 3019/2013 – DECOE/GPAT (peça 134, p. 100-101), de 27/11/2013;
lix) Carta 3109/2013/GPAT/DECOE (peça 134, p. 123), de 6/12/2013;
lx) Carta 212/2014 – DECOE/GPAT (peça 134, p. 154-155), de 28/1/2014;
lxi) Relatório de acompanhamento (peça 137, p. 16-23);
lxii) Carta 1662/2014-GPAT/DECOE/PRESI (peça 139, p. 29-30), de 16/6/2014;
lxiii) Protocolos de entrega (peça 140, p. 1-9);
lxiv) Notificação (peça 141, p. 97-100);
lxv) Relatório Executivo (peça 141, p. 179-180);
lxvi) Contrato 368/2012 (peça 147, p. 1-21);
lxvii) E-mails trocados (peça 148, p. 18-19);
lxviii) Relatório de auditoria independente (peça 153, p. 10-13);
lxix) Carta 1623/2015/GPAT/DECOE (peça 155, p. 15-17), de 20/8/2015;
lxx) Relatório de fiscalização por amostragem (peça 155, p. 45-46);
lxxi) Carta 277/2013/GPAT/DECOE (peça 158, p. 25), de 5/2/2014;
lxxii) Ofício 33/2014/FIC/CBHb (peça 158, p. 36-48), de 17/2/2014;
lxxiii) Carta 2785/GPAT/DECOE (peça 159, p. 250-254), de 9/10/2014;
lxxiv) Carta 346/2016/GPAT/DECOE (peça 163, p. 305-306), de 21/3/2016;
lxxv) Carta 571/2016/GPAT/DECOE (peça 164, p. 90-91), de 16/5/2016;
lxxvi) Relatório de fiscalização por amostragem (peça 164, p. 239-240);
lxxvii) Relatório Executivo DECOE/GPAT (peça 164, p. 248-249);
lxxviii) Relatório Executivo DECOE/GPAT (peça 165, p. 14-16);

lxxix) Relatório Executivo DECOE/GPAT (peça 165, p. 38-40);
lxxx) Relatório Executivo DECOE/GPAT (peça 165, p. 59-61);
lxxxi) Relatório Executivo DECOE/GPAT (peça 165, p. 84-86);
lxxxii) Carta 2120/GPAT/DECOE (peça 165, p. 123), de 4/8/2014;
lxxxiii) Carta 227/2015/GPAT/DECOE (peça 166, p. 8-9), de 10/2/2015;
lxxxiv) Carta 589/2015/GPAT/DECOE (peça 167, p. 13), de 25/3/2015;
lxxxv) Documento CBHb (peça 168, p. 10-11), de 2/4/2015;
lxxxvi) Carta 686/2015 – DECOE/GPAT (peça 168, p. 17-18), de 9/4/2015;
lxxxvii) Carta 989/GPAT/DECOE (peça 169, p. 8), de 22/5/2015;
lxxxviii) Relatório de fiscalização por amostragem (peça 170, p. 8-9);
lxxxix) Ofício 178/FIN/CBHb (peça 171, p. 254-255), de 16/11/2015;
xc) Carta 1718/2015/GPAT/DECOE (peça 172, p. 165), de 10/9/2015;
xci) Carta 2047/2015/GPAT/DECOE (peça 173, p. 40), de 26/10/2015;
xcii) Carta 11/2016/GPAT/DECOE (peça 175, p. 289), de 7/1/2016;
xciii) Carta 5/2016/GESP/DIPPE (peça 178, p. 131-132), de 4/7/2016;
xciv) Carta 195/2016/GESP/DIPPE (peça 178, p. 251), de 1/8/2016;
xcv) Carta 196/2016/GESP/DIPPE (peça 179, p. 1-3), de 1/8/2016;
xcvi) Relatório de fiscalização por amostragem (peça 179, p. 88-89);
xcvii) Carta 211/2017/GESP/DIPPE (peça 185, p. 15-17), de 21/2/2017;
xcviii) Carta 34/2017/DCORE/GECE (peça 186, p. 12), de 11/7/2017;
xcix) Contrato 334/2012 (peça 189, p. 82);
c) Carta 3527/2012 (peça 190, p. 21), de 13/12/2012;
ci) Ofício 1753/2012 (peça 190, p. 45-46), de 17/12/2012;
cii) Carta 488/2012 – DECOE/GPAT (peça 191, p. 97-99), de 4/3/2013;
ciii) Carta DECOE/GPAT 676/2013 (peça 191, p. 143), de 26/3/2013;
civ) Carta – DECOE/GPAT 915/2013 (peça 191, p. 198), de 15/4/2013;
cv) Relatório de acompanhamento de patrocínio (peça 192, p. 150);
cvi) Carta – DECOE/GPAT 1739/2013 (peça 193, p. 57-64), de 17/7/2013;
cvii) Carta – DECOE/GPAT 1753/2013 (peça 193, p. 82), de 19/7/2013;
cviii) Carta DECOE/GPAT 2235/2013 (peça 195, p. 20-22), de 9/9/2013;
cix) Carta DECOE/GPAT 2455/2013 (peça 195, p. 76-77), de 2/10/2013;
cx) Carta – DECOE/GPAT 3056/2013 (peça 196, p. 34), de 2/12/2013;
cxi) Carta – DECOE/GPAT 244/2014 (peça 197, p. 33), de 30/1/2014;
cxii) Carta – DECOE/GPAT 3056/2013 (peça 198, p. 40-42), de 6/1/2014;
cxiii) Carta DECOE/GPAT 94/2014 (peça 199, p. 14-16), de 13/1/2014;
cxiv) Carta 642/2014/GPAT/DECOE (peça 201, p. 75-76), de 28/2/2014;
cxv) Relatório DECOE – 1796/2014 (peça 202, p. 25-31);
cxvi) Carta – DECOE/GPAT 49/2015 (peça 212, p. 75-76), de 22/1/2015;
cxvii) Ofício 74/2015 (peça 212, p. 88-89), de 29/1/2015;
cxviii) Carta – DECOE/GPAT 482/2015 (peça 213, p. 75), de 10/3/2015;
cxix) Carta – DECOE/GPAT 1121/2015 (peça 214, p. 18, de 12/6/2015
cxx) Carta 470/2016/DIPPE/GESP (peça 220, p. 17), de 22/9/2016;
cxxi) Ofício 1053/2016 (peça 220, p. 23-25), de 23/9/2016;
cxxii) E-mails (peça 220, p. 53-54);
cxxiii) Ofício 1067/2016 (peça 220, p. 56-59), de 30/9/2016;
cxiv) Ofício 1066/2016 (peça 220, p. 62-63), de 30/9/2016;
cxv) Carta 638/2016/GESP/DIPPE (peça 220, p. 279-280), de 29/11/2016;
cxvi) Ofício 1181/2016 (peça 220, p. 282-287), de 23/11/2016;
cxvii) Ofício Circular 1803/2014 (peça 223, p. 402), de 7/11/2014;
cxviii) Carta – DECOE/GPAT 3030/2014 (peça 223, p. 403-406), de 7/11/2014;
cxix) Ofício 1145/2015 (peça 224, p. 17-23), de 19/6/2015;
cxx) Relatório Executivo 1625/2013 (peça 224, p. 454-458);
cxxi) Contrato 32/2014 (peça 233, 6-31);
cxxii) Relatório de acompanhamento (peça 238, p. 6-29);

cxxiii) Relatório de acompanhamento (peça 240, p. 56-59);
cxxiv) E-mails (peça 245, p. 34-36);
cxxv) Carta DECOE/GPAT 2300/2015 (peça 245, p. 146-147), de 11/12/2015; e
cxxvi) Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26).

III.5.5 Causas:
233. Causas não identificadas.

III.5.6 Efeitos reais e potenciais:
234. Efeitos reais: prejuízos à imagem da empresa.
235. Efeitos potenciais: prejuízo ao erário por inexecução/execução parcial dos contratos de patrocínio; desvio de recursos públicos; não atingimento de objetivos do patrocínio.

III.5.7 Conclusão:
236. A avaliação dos mecanismos que a ECT dispõe para verificação do cumprimento dos contratos de patrocínio evidenciou que não são eficazes, apesar de formalizados em termos de contrato, contemplando regras para prestação de contas até mais amplas do que prevê o art. 35 da IN Secom/PR 9/2014.
237. O exame à documentação disponibilizada mostrou que os fiscais identificam diversos problemas e até notificam os contratados, sem, no entanto, dar tratamento adequado aos esclarecimentos recebidos, na maior parte das vezes. Ainda, observou-se que o contrato não é aplicado corretamente no que se refere à aplicação de sanções e tratamento de motivos ensejadores de rescisão contratual.
238. Foram identificados casos de patrocínios que geraram mídia desfavorável, sem que isso tenha sido adequadamente tratado, o que demonstra que a imagem da ECT, diretamente relacionada ao que compõe a essência das ações de patrocínio não é tratada com o devido zelo.
239. Ainda, reitera-se que nos contratos avaliados, a ECT transfere ônus da fiscalização para o próprio contratado, que custeia as viagens dos respectivos fiscais, para que possam exercer a fiscalização *in loco* de eventos, assim como a contratação de empresas de auditoria independente que façam a análise das prestações de contas que, de outro modo, deveriam ficar a cargo do contratante. E a fiscalização direta pelos fiscais, que é realizada por amostragem, não se mostra capaz de garantir que nos meses não fiscalizados os problemas não ocorram.
240. Diante do exposto, conclui-se que a insuficiência nos mecanismos de verificação do cumprimento dos contratos de patrocínio resulta em falhas graves no acompanhamento e na gestão desses contratos, e, em última instância, em riscos de prejuízo ao erário, decorrentes da inexecução/execução parcial dos ajustes.

III.5.8 Proposta de encaminhamento:
241. Propõe-se:

Determinar à ECT que aprofunde os exames realizados na execução financeira dos contratos de patrocínio firmados no caso da existência de problemas observados por ocasião da fiscalização por amostragem, e que implemente mecanismos adicionais de controle que garantam a adequada execução dos ajustes e o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, em cumprimento ao art. 31 da IN Secom/PR 9/2014, informando-os no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

III.6 A ECT não realiza avaliação do resultado dos patrocínios concedidos a entidades do setor esportivo do modo como determina os arts. 33 e 34 da IN Secom/PR 9/2014.

III.6.1 Situação encontrada:
242. A IN Secom/PR 9/2014 dispõe, em seus arts. 33 e 34 que:
Art. 33. Cabe ao patrocinador verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio.
Parágrafo único. A avaliação de resultados poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição.
Art. 34. Para a avaliação de resultados alcançados com os patrocínios, os patrocinadores deverão adotar critérios objetivos em consonância com:
I - os objetivos de comunicação;
II - a natureza e a diversidade das ações previstas;

III - o público-alvo;
IV - as diretrizes e estratégias do patrocinador;
V - o volume de recursos despendidos.

243. No mesmo sentido, versava a norma anterior IN Secom/PR 1/2009, em seu art. 33.

244. Para verificação do cumprimento desses dispositivos, por meio do Ofício de Requisição 1-264/2017, de 18/7/2017 (peça 2, p. 2), questionou-se acerca da existência de metodologia de avaliação do retorno dos investimentos em patrocínios, por contrato firmado, e suas premissas. Foi questionado ainda se os resultados apurados eram comunicados à alta administração, para subsídio de decisões posteriores.

245. Em resposta, o Ofício 561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017, encaminhou o Memorando 276/2017-DCORE (peça 13, p. 2-7), de 11/8/2017, com as seguintes informações:

Nos Correios a avaliação dos resultados é feita por meio dos objetivos pretendidos x atingidos com a contratação. Para essa aferição, as patrocinadas fornecem vários relatórios. A título de exemplo, informamos possibilidades de relatórios fornecidos nos contratos esportivos com as confederações:

1) Relatório de cada evento realizado conforme calendário oficial do contrato;

2) Relatório contendo o Monitoramento de mídia avaliando a repercussão e a visibilidade da marca da PATROCINADORA nos principais eventos do calendário oficial;

3) Relatório de projetos sociais abarcados no contrato;

4) Relatório técnico consolidado, demonstrando o cumprimento de todas as contrapartidas negociadas;

5) Relatório das ações de endomarketing;

6) Relatório de verificação sobre as demonstrações financeiras dos valores repassados e das despesas do respectivo semestre;

7) Pesquisa RECALL da marca Correios, a fim de verificar a vinculação da mesma com os esportes patrocinados.

246. No mesmo expediente, informa-se que os resultados apurados são comunicados à alta administração, para subsidiar futuras decisões, somente “no momento da defesa de uma renovação”.

247. A partir das informações prestadas, é possível observar que a avaliação de resultados da ECT não é capaz de contemplar o que define a IN Secom/PR 9/2014, tendo em vista que a alta administração somente toma conhecimento dos resultados apurados no caso de renovação, o que não se mostra como prática justificável, pois, ainda que um patrocínio não seja renovado, as informações sobre ele apuradas podem se prestar a auxiliar tomada de decisão futura pelos gestores.

248. Além disso, a avaliação mencionada se assemelha mais a uma avaliação de cumprimento de contrapartidas, dada a natureza dos relatórios que se referem aos eventos realizados, aos projetos sociais, às ações de endomarketing, às demonstrações financeiras. Cumpre registrar que a avaliação dos resultados dos patrocínios concedidos não deve se confundir com a avaliação do cumprimento das cláusulas contratuais pela patrocinada, tema do item anterior. Uma avaliação não substitui a outra, visto terem finalidades diferentes.

249. Destaca-se que as mencionadas pesquisas RECALL não foram apresentadas à equipe de auditoria.

250. Sobre o relatório de monitoramento de mídia, cumpre registrar que a empresa exige em alguns de seus contratos (exemplos: peça 189, p. 65-84, peça 47, p. 7-17) que o patrocinado entregue uma avaliação de retorno de mídia realizada por empresa especializada, ainda que na planilha de custos haja previsão da contratação que, em última instância, é custeada pela ECT. Assim como a exigência de apresentação de parecer de auditor independente contratado pelo patrocinado, essa não parece a melhor prática, em vista de potencial conflito de interesses. Ademais, não é possível verificar a economicidade de se colocar a contratação de mais uma empresa a cargo de cada patrocinado, em relação a uma contratação única pela ECT.

251. Acerca do conteúdo desses relatórios de monitoramento de mídia, cabe destacar dois conceitos, aproveitando-se o relatório consignado no processo do Contrato 368/2012 (peça 173, p. 333-334):

Valor de mídia: Essa métrica de avaliação é expressa em equivalência do custo para anunciar no programa em que a exposição foi gerada. Essas taxas são determinadas através do custo em 30s com base nas taxas oficiais fornecidas pelas emissoras. Lembrando que a qualidade ou o impacto da exposição não fazem parte desse critério.

Valor de mídia QI: É forma de avaliação mais comum para comparação, seu foco é valorar a exposição em qualidade de exposição e não somente o seu custo. Este é o melhor método para avaliações globais de patrocínios, especialmente em relação ao investimento. Os critérios para o cálculo do Resultado QI estão apresentados na página anterior.

Critérios: 1 • POSIÇÃO - LOCAL NA TELA; 2 • DURAÇÃO - TEMPO DE EXPOSIÇÃO NA TELA; 3 • EXPOSIÇÃO - NÚMERO DE APARIÇÕES; 4 • EXP.MÚLTIPLAS - HITS SIMULTÂNEOS; 5 • DIMENSÃO - TAMANHO DA EXPOSIÇÃO

252. Considerando as informações trazidas nesses relatórios, com valores comumente confrontados com o que foi aportado aos projetos, impende ressaltar que esses instrumentos não substituem a avaliação de resultados dos patrocínios consignada nos normativos de referência expedidos pela Secom/PR, a despeito de irem um pouco além da verificação do cumprimento de contrapartidas, pois fornecem informações que conseguem se aproximar mais de uma avaliação de custo x benefício, do que a comprovação das despesas incorridas pela entidade patrocinada.

253. O fato pelo qual não se prestam a substituir a avaliação de resultados se fundamenta em três questões:

i) o valor apurado traduz a exposição da marca por si só, o que se assemelha mais ao cumprimento do objeto do contrato do que aos resultados do patrocínio;

ii) não se pode ignorar que a premissa desse cálculo se baseia na "equivalência do custo para anunciar no programa em que a exposição foi gerada", equivalência que, na prática, não existe, pois o custo de um anúncio exclusivo de uma marca, onde se passa uma mensagem por determinado período de tempo, não pode ser o mesmo de exposição por conta de patrocínio, onde não há exclusividade, transmissão de mensagem e, tampouco, qualquer controle sobre o tempo e o modo como a marca será exposta, de modo que a tendência é a de que o custo para anunciar seja sempre maior que o custo do patrocínio, levando a um resultado enviesado; e

iii) a partir somente do valor de mídia calculado, não é possível aferir o impacto da ação de patrocínio nos resultados da empresa e no alcance de seus objetivos.

254. Desse modo, apesar de o relatório de monitoramento de mídia poder auxiliar na avaliação de resultados dos patrocínios, de modo algum, se presta a ser instrumento capaz de substituí-la.

255. Sobre os instrumentos de avaliação dos resultados, apesar de não ter sido informado no Memorando 276/2017-DCORE (peça 13, p. 2-7), de 11/8/2017, o Manual de Comunicação da ECT (peça 29, p. 43-59) define Metodologia de Avaliação de Resultado, em seu Módulo 12, Capítulo 4, Anexo 5, cujos principais aspectos se apresentam:

4 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

4.1 A avaliação de resultados ocorre em duas etapas distintas, conforme descrito a seguir:

1ª Etapa

Definição prévia de **Quesitos** de avaliação e **Metas** a serem atingidas na realização do projeto, que são estabelecidos conforme a natureza da ação a ser patrocinada, considerando que nem todos os quesitos e metas relacionados abaixo se aplicam, necessariamente, a todos os casos.

Quesitos e Metas

a) Público

Avalia-se o público total do projeto e compara esse resultado com a estimativa estabelecida.

Meta – resultado superior a 70% do total estimado de público.

b) Mídia Espontânea

(...) Este quesito é exclusivo para as Unidades Culturais dos Correios (...)

c) Público Externo

(...) Este quesito é exclusivo para as Unidades Culturais dos Correios (...)

d) Público Interno

Avalia-se a opinião do público em geral por meio de consultas.

Meta – obter um índice de satisfação superior a 70%.

e) Material de Divulgação

Avalia-se a qualidade do material; os pontos de distribuição; estratégias de divulgação; e aplicação da marca.

Meta – obter índice de satisfação superior a 70%.

f) Projeto

Avalia-se a realização do projeto, considerando a qualificação, receptividade do público, e cumprimento das contrapartidas.

Meta – obter índice de satisfação de 70%.

g) Proponente

Avalia-se o proponente e os profissionais participantes no projeto, quanto ao cumprimento das obrigações

contratuais, relacionamento, cumprimento de prazos e contrapartidas.

Meta – obter índice de satisfação superior a 70%.

Para cada quesito será dada uma pontuação específica no intervalo de 0 a 10, de acordo com os seguintes parâmetros:

Pontuação 10 – Resultado acima da Meta

PONTUAÇÃO	PERCENTUAL
10	Resultado acima da meta

Pontuação de 7 a 9,99 – Resultado dentro da meta

PONTUAÇÃO	PERCENTUAL
9 a 9,99	Entre 90 e 90% da meta
8 a 8,99	Entre 80 e 89% da meta
7 a 7,99	Entre 70 e 79% da meta

Pontuação de 0 a 6,99 – Resultado abaixo da meta (...)

2ª Etapa:

Avaliação dos quesitos conforme as metas definidas previamente, por meio de pontuação realizada em conjunto pelo DECOE, Diretoria Regional do local de realização do evento/projeto (...)

5 PROCEDIMENTOS PARA AVALIAÇÃO DOS QUESITOS

a) Público

A estimativa do público total do evento deverá considerar seu porte, capacidade do local de realização (teatro, salão de convenções, auditório etc.) ou a informação contida no projeto.

A verificação do resultado deverá ocorrer por uma dessas opções: junto à produção do projeto; por informação do controle de acesso do evento; acompanhamento in loco; imprensa ou outra forma a ser definida em função das características da ação patrocinada.

Essa verificação e conclusão não deverá depender de documentos oficiais, mas se basear em avaliações feitas por fontes seguras e do uso do bom senso.

(...)

c) Público Interno

A consulta deverá ser feita pela equipe que realizará o acompanhamento do projeto com o público que foi beneficiado com o projeto (empregados, familiares, clientes).

Esse contato ocorrerá em data posterior à participação considerada.

Devem ser feitas no mínimo 20 entrevistas – o desejado são 40.

Serão feitas duas perguntas:

1) Qual a sua avaliação do projeto?

a) Ótimo – 10 pontos

b) Bom – 8 pontos

c) Regular – 5 pontos

d) Ruim – 1 ponto

2) Foi possível perceber que os Correios patrocinaram o projeto?

a) Sim – 10 pontos

b) Pouco percebido – 5 pontos

c) Não foi percebido – 1 ponto

O resultado será obtido com a média da soma de pontos de cada consulta.

d) Material de Divulgação

A Avaliação será feita pelo DECOR e equipe que realizará o acompanhamento do projeto. Serão avaliados quatro fatores referentes à divulgação:

- Leiaute/composição dos itens gráficos/cores e comunicação das peças/objetividade (DECOE)
- Qualidade do material de divulgação (DECOE);
- Quantitativo dos materiais disponibilizados para o público
- Pontos de divulgação – interno e externo

Cada fator será avaliado com os seguintes conceitos:

- Ótimo – 10 pontos
- Bom – 8 pontos
- Regular – 5 pontos
- Ruim – 1 ponto

O resultado será obtido com a média da soma de pontos de cada consulta.

e) Projeto

A avaliação será feita pela equipe que realizará o acompanhamento do projeto e a pontuação deste quesito será duplicada.

Serão avaliados 3 fatores:

Qualidade do projeto – peso 2

Receptividade do público

Cumprimento das contrapartidas

Cada fator será avaliado com os seguintes conceitos:

Ótimo – 10 pontos

Bom – 8 pontos

Regular – 5 pontos

Ruim – 1 ponto

O resultado será obtido com a média da soma de pontos de cada consulta.

f) Proponente

A avaliação será feita pela equipe que realizará o acompanhamento do projeto e o DECOE.

Serão avaliados 4 fatores referentes à divulgação:

Documentação – prazos/validação

Relacionamento na fase contratual

Atendimento e relacionamento na execução do projeto; e

Comprovações – técnica e financeira

Cada fator será avaliado com os seguintes conceitos:

Ótimo – 10 pontos

Bom – 8 pontos

Regular – 5 pontos

Ruim – 1 ponto

O resultado será obtido com a média da soma de pontos de cada consulta.

(...)

6 RESULTADO DO PATROCÍNIO

O resultado final do patrocínio será calculado a partir da média da pontuação dos quesitos estabelecidos para cada projeto, indicando as seguintes condições:

Resultado acima do esperado

Pontuação igual a 10

Qualifica o projeto de forma destacada, possibilitando o patrocínio em uma nova edição, itinerância e candidatura para categoria Especial;

Qualifica o patrocinado a concorrer em seleções futuras.

Resultado satisfatório

Intervalo de 7 a 9,99 pontos

Indica que o projeto foi bem sucedido;

Qualifica o patrocinado a concorrer em seleções futuras.

Resultado não satisfatório

Intervalo inferior a 7 pontos

Indica que o projeto não correspondeu ao esperado;

Não qualifica o patrocinado a concorrer em seleções futuras. (grifos contidos no original)

256. Segue imagem do Mapa Final de Avaliação dos Resultados, conforme Manual de Comunicação (peça 29, p. 52):

(...)

257. Acerca da metodologia estruturada no Manual de Comunicação da empresa, cabe destacar diversos aspectos. Em primeiro lugar, conforme avaliado nas informações apresentadas, observa-se que a avaliação de resultados se confunde em grande medida com a avaliação de cumprimento de contrapartidas, como se depreende de quesitos como material de divulgação, projeto e proponente (esses últimos com peso maior que os demais quesitos, inclusive).

258. Em segundo lugar, observa-se que a metodologia não leva em consideração nem os objetivos da

empresa com os patrocínios, tampouco os respectivos públicos-alvo (ambos deveriam ser definidos previamente a cada ação, e não o são, considerando o que já foi constatado na presente auditoria).

259. As metas são previamente definidas para qualquer ação, sem levar em conta as especificidades de cada patrocínio, o que não se mostra producente. Ademais, a se examinar o modo como se pontuam os quesitos, constata-se que, apesar de tentar produzir um instrumento objetivo de avaliação, de fato, a avaliação é subjetiva, como, por exemplo, quando se fala que a avaliação do quesito público deve ser feita a partir do "bom senso". Outro exemplo que se destaca é, no quesito projeto, a avaliação da "receptividade do público" é feita pela equipe que realizará o acompanhamento do projeto.

260. Outro aspecto a ser considerado é que somente no quesito público interno há a previsão de realização de consultas. Não obstante, o Manual já pré-define a quantidade de consultas (de 20 a 40) a ser realizada, independentemente do tamanho do projeto, o que pode levar a uma não representatividade do conjunto de consultas em relação ao universo do público-alvo. Acrescenta-se que não foram encontrados nos autos examinados registros de tais consultas.

261. E, ainda sobre as consultas, as questões não se mostram suficientes para avaliação do alcance de objetivos dos patrocínios, dado que se limitam a perguntar sobre a percepção do projeto e a identificação dos Correios como patrocinador, não implicando nenhum tipo de avaliação acerca da imagem da empresa.

262. Passando-se à análise dos processos que compuseram a amostra, observaram-se diversos problemas no que concerne à avaliação de resultados considerando a metodologia definida no Manual de Comunicação.

263. Destaque-se, de início, que nem todos os processos continham o Mapa Final de Avaliação de Resultados (Contratos 130/2012, 368/2012, 379/2013, 32/2014). Considerando a amostra de 10 contratos, o fato de não terem sido avaliados os resultados de 4 deles representa 40% da amostra.

264. Cita-se, ainda, o Contrato 334/2012, prorrogado sem a realização prévia de avaliação, já que o único mapa final que consta dos autos avalia o período de 2012 a 2016, em desacordo com o Módulo 12, Capítulo 3, 5.2 (peça 29, p. 15), que dispõe que "somente poderão receber novo patrocínio os projetos e proponentes cujo resultado da avaliação atingir ou superar menção satisfatória".

265. Ademais, os processos que continham o Mapa Final de Avaliação de Resultados (peça 36, p. 36-41, peça 38, p. 49-55, peça 41, p. 18-26, peça 49, p. 6-11, peça 73, p. 27-30, peça 85, p. 36-40, peça 102, p. 46-70, peça 225, p. 52-63) não apresentavam o quadro preenchido adequadamente, tendo em vista: a existência de quesitos não avaliados, a ausência de análises capazes de justificar os conceitos dados, a marcação de diversas contrapartidas não atendidas sem explicações, e o registro de informações divergentes do registrado na respectiva ficha técnica ou nos relatórios de acompanhamento.

266. A Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26), contendo comentários ao relatório preliminar, de modo geral, reiterou a manifestação consignada no Memorando 276/2017-DCORE, de 11/8/2017 (peça 13, p. 2-7), trazendo identificação dos relatórios que são utilizados para avaliar o alcance dos objetivos dos patrocínios, acrescendo apenas que parte desses relatórios só passou a ser prevista a partir de 2016, "motivo pelo qual alguns ainda se encontram no prazo para primeira apresentação, a exemplo da pesquisa de RECALL, a ser disponibilizada ao final do Contrato 276/2012, quando disporá de conteúdo adequado para ser realizada".

267. Em exame a tais informações, reitera-se que não foi encaminhada à equipe de auditoria nenhuma pesquisa recall, a despeito do fato de o contrato mencionado ter sua vigência finalizada em 26/10/2016 (peça 102, p. 46), tendo sido realizada ao final do contrato apenas a avaliação por meio do mapa de avaliação (peça 102, p. 46-70). Registra-se, ainda, que novo contrato foi firmado com a CBDA em janeiro/2017 sem que tenha sido encontrada nos autos pesquisa recall a respeito do contrato anterior.

268. O DCORE informou, ainda, que, em razão dos acontecimentos durante o contrato com a CBDA, foi feita mudança no contrato vigente por termo aditivo, havendo previsão de alteração nos demais contratos de patrocínio esportivo da ECT, acrescendo a exigência de fornecimento de relatório de monitoramento de mídia, com mapeamento do conteúdo negativo associado à patrocinada, estabelecendo limites máximos percentuais permitidos para não gerar penalidades.

269. Sobre o relatório de monitoramento de mídia, reitera-se que a empresa exige em alguns de seus contratos (exemplos: peça 189, p. 65-84, peça 47, p. 7-17) que o patrocinado entregue uma avaliação de retorno de mídia realizada por empresa especializada, ainda que na planilha de custos haja previsão da contratação que, em última instância, é custeada pela ECT. Assim como a exigência de apresentação de parecer de auditor independente contratado pelo patrocinado, essa não parece a melhor prática, em vista de potencial conflito de interesses. Ademais, não é possível verificar a economicidade de se colocar a contratação de mais essa empresa

a cargo de cada patrocinado, em relação a uma contratação única pela ECT.

270. Além dessa mudança, o DCORE informou que os contratos preveem um mapa final de avaliação e que "está em evolução estudo para aprimoramento dessa metodologia, de modo que ela reflita as distinções entre as peculiaridades dos patrocínios em geral e dos patrocínios esportivos, visto que estes possuem natureza contínua em razão da inerência do fator tempo/permanência como elemento necessário para a consistência na associação das marcas, o que exige formas específicas de mensuração dos quesitos da metodologia" (peça 273, p. 21).

271. Acrescentou que (peça 273, p. 21-22):

As metas da metodologia, previstas de forma geral para todos os quesitos, estão em conformidade com a expectativa média dos Correios para os resultados esperados de seus patrocínios, e a forma de avaliação, ainda quando se refere ao uso do "bom senso", como indicado nos procedimentos para avaliação do quesito público (subitem 5, "a"), prevê o fundamento em fontes seguras,

(...)

Os resultados das consultas previstas com a percepção do público sobre o projeto e a identificação dos Correios como patrocinador fornece elementos para a avaliação da imagem da empresa, composta por tais percepções.

272. Ainda, foram anexados à Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26) os mapas de avaliação (peça 284, p. 262-283) anteriormente não identificados pela equipe de fiscalização, "que por lapso procedimental não foram juntados ao processo de gestão".

273. Mencionou que os resultados das avaliações são levados à alta administração quando da renovação contratual, contendo histórico dos patrocínios e análise da qualidade das contratações anteriores, inclusive nos casos em que avaliação final não estiver concluída a tempo para uma nova contratação.

274. Desse modo, observa-se que os comentários apresentados ao relatório preliminar pouco acrescentaram em relação à manifestação anterior, ainda apresentando instrumentos de acompanhamento como de avaliação de resultados, trazendo alguns mapas de avaliação não apresentados anteriormente e não apresentando nenhuma pesquisa recall, muito embora, como se vê no início de 2017 foi assinado novo contrato com a CBDA sem a realização de pesquisa recall ao fim do contrato anterior.

III.6.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:
i) Ofício 0561/2017-SUCGE/PRESI (peça 13, p. 1), de 11/8/2017;
ii) Manual de Comunicação (peça 29);
iii) Contrato 391/2014 (peça 36);
iv) Contrato 353/2012 (peça 38, 41);
v) Contrato 437/2014 (peça 47, 49);
vi) Contrato 276/2012 (peça 73, 85, 102);
vii) Contrato 368/2012 (peça 173);
viii) Contrato 334/2012 (peça 189, 225); e
ix) Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 18/4/2018 (peça 273, p. 1-3).
III.6.3 Critério de auditoria:
i) IN Secom/PR 1/2009, art. 33;
ii) IN Secom/PR 9/2014, arts. 33 e 34; e
iii) Módulo 12, Capítulo 3, item 5.2 do Manual de Comunicação da ECT.
III.6.4 Evidências:
i) Memorando 276/2017-DCORE (peça 13, p. 2-7), de 11/8/2017;
ii) Metodologia de Avaliação de Resultado (peça 29, p. 43-59);
iii) Mapa de Avaliação de Resultado (peça 36, p. 36-41);
iv) Mapa de Avaliação de Resultado (peça 38, p. 49-55);
v) Mapa de Avaliação de Resultado (peça 41, p. 18-26);
vi) Contrato 437/2014 (peça 47, p. 7-17);
vii) Mapa de Avaliação de Resultado (peça 49, p. 6-11);
viii) Mapa de Avaliação de Resultado (peça 73, p. 27-30);
ix) Mapa de Avaliação de Resultado (peça 85, p. 36-40);
x) Mapa de Avaliação de Resultado (peça 102, p. 46-70);
xi) Relatório de Monitoramento de Mídia (peça 173, p. 333-334);

xii) Contrato 334/2012 (peça 189, p. 65-84);
xiii) Mapa de Avaliação de Resultado (peça 225, p. 52-63); e
xiv) Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26).

III.6.5 Causas:
275. Causas não identificadas.
III.6.6 Efeitos reais e potenciais:
276. Efeitos reais: desconhecimento acerca dos resultados das ações de patrocínio na estratégia de negócio da empresa. Dissonância entre os resultados declarados dos patrocínios e os resultados da empresa.
277. Efeitos potenciais: desperdício de recursos públicos pela seleção inadequada de projeto ou de estratégia que traga um melhor retorno. Manutenção de patrocínios não favoráveis aos negócios da empresa.

III.6.7 Conclusão:
278. A não realização da avaliação de resultado conforme prescreve a IN Secom/PR 9/2014 não surpreende, tendo em vista que, conforme anteriormente relatado, constatou-se a inexistência de prévia definição de objetivos mensuráveis da ECT com os patrocínios concedidos, além da especificação insuficiente do público-alvo das ações.
279. As falhas na estrutura basilar dos processos de patrocínio, explanadas ao longo do presente relatório, não podem ter outro resultado possível que não a ausência de avaliação dos resultados dessas ações.

III.6.8 Proposta de encaminhamento:
280. Propõe-se:
Determinar à ECT que, ao encerrar cada contrato de patrocínio esportivo, vigente ou futuro, avalie os resultados alcançados, adotando análises fundamentadas em critérios objetivos, conforme preceituam os arts. 33 e 34 da IN Secom/PR 9/2014, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.
Determinar à ECT que divulgue, tempestivamente, em seu sítio na *internet*, o encerramento de contratos de patrocínio esportivo, explicitando os resultados alcançados com a iniciativa, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, XI, e art. 5º, I, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011.
Determinar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que inclua, no escopo da auditoria de contas anuais da ECT, a verificação do cumprimento dos arts. 33 e 34 da IN Secom/PR.

III.7 Benefício indevido de empregados da ECT e respectivos familiares, com viagens pagas em razão de patrocínios concedidos, em prejuízo ao estabelecido no art. 4º e art. 5º, I, da IN Secom/PR 9/2014 e aos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, caput, CF), resultando em risco de favorecimento de determinadas entidades na decisão acerca da concessão de patrocínios.
III.7.1 Situação encontrada:
281. Entre as contrapartidas dos contratos de patrocínio firmados pela ECT, muitas vezes, (exemplos: peça 40, p. 1-3, peça 53, p. 29, peça 107, p. 122, peça 147, p. 12, peça 251, p. 6-7) há a previsão da disponibilização de ingressos para eventos e de pacotes de viagens para serem oferecidos a convidados da empresa, para ações de relacionamento com clientes ou para ações de endomarketing.
282. Sobre essa questão, diversos documentos da própria empresa, a exemplo do Relatório/DECOE 365/2016 (peça 257, p. 10-16), ressaltam:
Vale ressaltar a recomendação do TCU – Acórdão 10.197/2011, subitem 1.5.1, que deu ciência aos Correios da necessidade de registro de informações dos convidados para eventos, cujo controle deverá ser mantido pela área responsável pela ação de relacionamento "...controles que demonstrem as vantagens institucionais da distribuição dos ingressos obtidos como contrapartida no âmbito do Contrato (...), o que afronta os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade;".
283. O citado acórdão vai no sentido do que prescreve a Constituição Federal/1988, em seu art. 37, sobre a necessária obediência pela administração pública aos princípios da moralidade e da impessoalidade, entre outros. Na mesma linha tem-se a IN Secom/PR 9/2014, art. 4º.
284. Cabe, ainda, mencionar o art. 5º, I da mesma instrução normativa que define entre diretrizes adicionais a serem seguidas pelos patrocinadores a transparência.
285. Não obstante, o que se verifica nos autos examinados é que, muitas vezes, não há registro dos beneficiados com os pacotes de viagens e/ou ingressos e, quando há, as informações mostram-se incompletas

em termos de identificação e/ou sem motivação suficiente para a seleção dos convidados (exemplos: peça 58, p. 75, peça 59, p. 1, peça 97, p. 134-154, p. 191, peça 120, p. 66-67).

286. Ademais, observam-se casos em que os beneficiados são os próprios dirigentes da empresa junto com acompanhantes, não sendo possível, especialmente nesses casos, restarem demonstradas as vantagens institucionais. É o caso, por exemplo, de pacotes de viagens referentes ao Contrato 353/2012 (peça 39, p. 46-47 e p. 74).

287. Em seus comentários ao relatório preliminar, o DCORE esclareceu que os ingressos e pacotes (incluindo passagem, hospedagem e ingressos, com direito a acompanhante) são contrapartidas contratuais utilizadas como instrumento de relacionamento institucional da ECT, sendo distribuídos para clientes com os quais a empresa mantém relacionamento negocial ou institucional e para representantes da empresa que farão o relacionamento com os clientes no local do evento.

288. Esses ingressos e pacotes também são utilizados como ações de endomarketing e de reconhecimento meritório de empregados.

289. Segundo o DCORE, "para que a aproximação e relacionamento seja possível, naquele ambiente de descontração e proximidade, é importante que dirigentes da empresa estejam presentes (peça 273, p. 23).

290. Entende-se que os eventos esportivos são oportunidades para ações de relacionamento com clientes estratégicos da ECT. O que se questiona é o mecanismo para escolha das pessoas, a respectiva motivação, o registro documental dos beneficiados e, especialmente, a decisão por financiar as despesas com acompanhantes dos empregados da ECT, os quais, supostamente, estariam viajando a serviço.

291. Cumpre destacar que o Relatório de Auditoria 909/2011 (peça 285, p. 1-11) já tinha como um de seus achados essa mesma situação, conforme trecho transcrito na sequência:

Foi verificado que cessões de ingresso são cláusulas recorrentes nos contratos de patrocínio celebrados pela ECT. Tal contrapartida está prevista no próprio Manual de Comunicação da empresa (item 2.1.a do capítulo 5 do módulo 12).

Outro tipo de contrapartida foi verificado no âmbito do contrato 15/2011, celebrado com a empresa Koch Tavares Promoções e Eventos Ltda., cujo objeto era a realização da competição de tênis Brasil Open 2011, realizado em Costa do Sauipe/BA, que previa a cessão de trinta pacotes vips de viagem para a participação no evento de convidados e acompanhantes, com passagens aéreas de ida e volta, traslado aeroporto/hotel, hospedagem 'all inclusive' em apartamentos duplos, credenciais para assistir aos jogos e acesso ao camarote Koch Tavares, com serviço de 'catering'.

Inicialmente, destaca-se que não se vislumbra a existência de óbice legal à estipulação de tais contrapartidas, entretanto, os princípios da moralidade e impessoalidade impõem que essas cortesias sejam usadas para fins institucionais, e não para beneficiar interesses pessoais de dirigentes, servidores ou familiares.

Acrescente-se que um suposto desvio de finalidade na utilização dos ingressos do Rock in Rio foi noticiado pelo jornal Correio Braziliense do dia 25/10/2011, cuja manchete era: 'Correios pagam caravana do rock - Funcionários da ECT ganharam ingressos após a estatal aumentar a verba de patrocínio para o festival no Rio. Distribuição de entradas era cláusula contratual' (http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/10/25/correios-pagam-caravana-dorock).

Com o objetivo de esclarecer a destinação dada aos ingressos do Rock in Rio e aos pacotes de viagem do Brasil Open 2011, solicitou-se, por meio dos Ofícios de Requisição 2 e 3, os quantitativos que cada Departamento/subunidade da ECT recebeu dos mesmos, bem como a relação dos beneficiários (peças 10 e 11).

Em resposta (peça 18), a estatal classificou as distribuições como: acompanhamento técnico e operacional, relacionamento institucional, relacionamento comercial e endomarketing.

Acrescenta-se que foi exposto à equipe de auditoria que a empresa possui a relação e as respectivas justificativas de todos os beneficiários dos pacotes de viagem distribuídos no âmbito do Brasil Open 2011. Entretanto, a estatal resguardou-se de divulgá-las por se tratar de sigilo comercial, visto que exporia os clientes que foram beneficiados, bem como os preteridos.

Já no caso dos ingressos do Rock in Rio 2011, a empresa não dispõe de uma relação completa de beneficiários, o que inviabiliza a análise dos critérios utilizados para distribuição, restando evidenciado, pois, que não há controles detalhados acerca da destinação das referidas cortesias.

Tais controles são necessários, já que podem significar concessão de vantagem pessoal não justificada.

Caso a ECT possuísse justificativas detalhadas para a destinação dos referidos ingressos, expondo as vantagens institucionais da escolha de cada beneficiário, eximir-se-ia de suspeitas de violação à impessoalidade ou à moralidade, o que a resguardaria de eventuais explorações negativas de sua imagem na mídia, que geram

um resultado oposto ao que se intenciona quando se patrocina esses eventos.

Entretanto, por ser rotineira a previsão de distribuição de ingressos nos contratos de patrocínio celebrados pela ECT, há de se considerar os custos envolvidos em se controlar com rigor a destinação dos mesmos em eventos de pequeno ou médio porte. Nesses casos, parece razoável que a distribuição dos ingressos seja feita sem se manter registros detalhados dos beneficiários, visto que os custos de controle podem ser maiores do que os possíveis benefícios, sem que isso signifique que a estatal não deva pautar a utilização de tais contrapartidas buscando o interesse institucional.

Por outro lado, situação distinta se mostra em contratos de patrocínio de eventos de grande apelo midiático ou que prevejam a distribuição de cortesias com custos elevados, tanto individuais quanto totais, visto que, nesses casos, faz-se necessária a adoção de controles que demonstrem a vantagem institucional da escolha de cada beneficiário.

292. Assim como relatado na auditoria anterior, não foi possível identificar registros com detalhamento mínimo dos beneficiários de ingressos/pacotes de viagens, tampouco com motivação associada à escolha de cada beneficiário. Reitera-se que a falta de transparência, além de injustificada, cria óbice ao controle e demonstra que essa é prática reiterada da empresa em descumprimento ao citado Acórdão 10.197/2011-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, advindo do mencionado relatório:

1.5.1. dar ciência à ECT acerca da inexistência de controles que demonstrem as vantagens institucionais da distribuição dos ingressos obtidos como contrapartida no âmbito do Contrato 143/2011, bem como dos pacotes de viagem distribuídos em função do Contrato 15/2011, o que afronta os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade;

293. Acrescenta-se que, de um dos processos encaminhados junto aos comentários ao relatório preliminar, consta o Ofício 23/2014-PRES, de 17/2/2014 (peça 281, p. 61-63), onde a CBFS registrou a existência de outras contrapartidas no Contrato 130/2012 sem que houvesse no Plano de Aplicação dos Recursos do Patrocínio (valor do orçamento) verbas que as suportassem, conforme se segue:

(...) 6. Extra: Bonificações de viagens a eventos esportivos (passagens, deslocamentos, hospedagens e alimentação) para representante dos Correios (Campeonato Mundial FIFA 2012 – Tailândia, Campeonato Mundial Feminino 2013 – Espanha, Melhores do Futsal 2013) e visitas de acompanhamento para fiscalização de aplicação de verba do patrocínio com dispêndio pela CBFS dos gastos decorrentes da ação". (Contrato 130/2012)

294. Da análise dos autos não restou claro exatamente qual o entendimento acerca do que seriam tais "bonificações" custeadas com recursos outros que não os do patrocínio.

295. Cabe registrar, ainda, conforme noticiada pela mídia (fonte: https://www.conjur.com.br/2017-ago-07/ex-chefe-correios-denunciado-aceitar-viagem-empresa e https://www.metropoles.com/distrito-federal/justica-distrito-federal/mpf-df-pede-condenacao-de-ex-presidente-dos-correios-por-improbidade), a existência de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Federal, com base no Inquérito Policial 0502/2015-4/SR/PF/DF, em razão da prática de irregularidades envolvendo funcionários e dirigentes da ECT que teriam viajado acompanhados de seus parentes com todas as despesas pagas por empresa de comunicação parceira de confederação patrocinada pela ECT.

296. Tais notícias vão ao encontro da situação de benefício indevido ora constatada.

III.7.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:

i) Contrato 353/2012 (peça 39, 40);
ii) Contrato 276/2012 (peça 53, 58, 59, 97);
iii) Contrato 130/2012 (peça 107, 120);
iv) Contrato 368/2012 (peça 147);
v) Contrato 32/2014 (peça 251); e
vi) Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 18/4/2018 (peça 273, p. 1-3).

III.7.3 Critério de auditoria:

i) art. 4º e art. 5º, § 1º, da IN Secom/PR 9/2014; e
ii) art. 37, caput, CF/1988.

III.7.4 Evidências:

i) Lista de convidados (peça 39, p. 46-47);
ii) Lista de convidados (peça 39, p. 74);

iii) Contrato 353/2012 (peça 40, p. 1-3);
iv) Contrapartidas detalhadas para o aporte financeiro (peça 53, p. 29);
v) Lista de convidados (peça 58, p. 75);
vi) Relação de participantes de evento (peça 59, p. 1);
vii) Controle de ingressos (peça 97, p. 134-154);
viii) Controle de ingressos (peça 97, p. 191);
ix) Lista de contrapartidas (peça 107, p. 122);
x) Relatório de contrapartidas (peça 120, p. 66-67);
xi) Contrato 368/2012 (peça 147, p. 12);
xii) Inventário de alocação de hospedagem (peça 251, p. 6-7); e
xiii) Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26).

III.7.5 Causas:
297. Causas não identificadas.

III.7.6 Efeitos reais e potenciais:
298. Efeitos reais: desvio de recursos públicos.
299. Efeitos potenciais: favorecimento de entidades na decisão acerca da concessão de patrocínio.

III.7.7 Conclusão:
300. A concessão de viagens e/ou ingressos custeados com recursos públicos destinados a ações de patrocínio sem a comprovação da vantagem institucional afronta os princípios da moralidade e da impessoalidade e repercute, inclusive, em questionamento acerca da motivação da contratação do patrocínio, visto que representa um potencial conflito de interesses. Destaca-se que no presente achado não se trata de viagens exclusivamente a trabalho dos fiscais dos contratos custeadas pelos contratados, prática também reprovável, mais especificamente tratada em outro item do presente relatório.

III.7.8 Proposta de encaminhamento:
301. Propõe-se:

Realizar audiência do Sr. Wagner Pinheiro de Oliveira, CPF 087.166.168-39, na condição de Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à reiterada inexistência de controles que demonstrem as vantagens institucionais da distribuição dos ingressos e dos pacotes de viagens obtidos como contrapartida de contratos de patrocínio, o que afronta os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, conforme dado ciência por meio do item 1.5.1 do Acórdão 10.197/2011-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues;

Determinar à ECT que se abstenha de autorizar o deslocamento de fiscais de contratos de patrocínio para viagens custeadas pelas entidades patrocinadas com a finalidade de acompanhamento e fiscalização dos ajustes;

Determinar à ECT que formalize todos os processos de concessão de benefícios sob a forma de ingressos e de pacotes de viagens em razão da celebração de contratos de patrocínios esportivos, incluindo todas as decisões atinentes a essas concessões, de modo a demonstrar os critérios utilizados para definir os destinatários de tais benefícios, a motivação e a vantagem institucional para cada concessão.

Determinar à Segecex, por intermédio da Unidade Técnica competente, que autue representação para identificar os beneficiários de ingressos e pacotes de viagens no âmbito de todos os contratos de patrocínio esportivo firmados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos desde 2012, para apuração de eventuais irregularidades e prejuízos ao interesse público, e para adoção, se for o caso, das medidas cabíveis para o ressarcimento de valores.

IX. Achados de auditoria não decorrentes das questões de auditoria

IV.1 Prorrogações irregulares de contratos de patrocínio como serviços continuados com base no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, contrariando o disposto e no Anexo I, XXI, da IN SLTI 2/2008.

IV.1.1 Situação encontrada:
302. O art. 57, II, da Lei 8.666/1993 prevê a possibilidade de prorrogação dos contratos relativos à prestação de serviços contínuos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 meses.

303. Por sua vez, a IN SLTI 2/2008 define, em seu Anexo I, XXI, em que consistem os serviços

continuados:

XXI – SERVIÇOS CONTINUADOS: serviços cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

304. Em exame aos processos de patrocínio da ECT constatou-se, da leitura dos respectivos pareceres jurídicos, que esse dispositivo vem sendo utilizado como embasamento em diversos processos de prorrogação contratual (exemplos: peça 33, p. 197, peça 76, p. 29-35, peça 77, p. 1-14, peça 162, p. 46, peça 177, p. 144-150, peça 205, p.22, peça 216, p. 122-138

305. O contrato de patrocínio pela sua lógica intrínseca, considerando suas características e requisitos, consignados na normatização pela Secom/PR, não poderia, sob nenhuma hipótese, ser considerado um serviço continuado, porque é ação absolutamente discricionária do gestor, não havendo como vincular sua eventual interrupção com o comprometimento da continuidade das atividades da empresa.

306. Ademais, qualquer ação de patrocínio deve ser vinculada a um planejamento de negócio da empresa associado a uma estratégia de marketing, visando ao atingimento de objetivos de negócio pré-determinados, objetivos esses passíveis de mudanças, considerando o ambiente em que se insere a empresa que não é estático.

307. Destaca-se que os pareceres ora em análise ignoram a normatização dos patrocínios pela Secom/PR.

308. Por ocasião dos comentários ao relatório preliminar, a ECT informou que fundamenta a definição dos patrocínios como serviços continuados em função do fator tempo/permanência, considerado elemento necessário para a consistência na associação da marca da estatal e da entidade patrocinada, estando, portanto, vinculados às estratégias de comunicação de longo prazo da ECT (peça 273, p. 23).

309. Reforçou também a necessidade de fortalecer o esporte, inclusive por ser uma política de longo prazo do Governo Federal. Com isso, segundo o DCORE, a interrupção do contrato pode "gerar danos não somente à estratégia direta de comunicação da empresa, como também à evolução do esporte e, consequentemente, à estratégia indireta de comunicação da empresa e do Governo Federal".

310. Do exame aos argumentos apresentados, de início cabe reiterar que qualquer ação de patrocínio deve ser vinculada a um planejamento de negócio da empresa associado a uma estratégia de marketing, visando ao atingimento de objetivos de negócio pré-determinados, objetivos esses passíveis de mudanças, considerando o ambiente, não estático, em que se insere a empresa.

311. A justificativa para definição dos patrocínios como serviços de natureza continuada não se coaduna nem com o conceito de ações de patrocínio, tampouco com a caracterização de contratações por inexigibilidade. Por mais que o patrocínio diga respeito a ações de comunicação, que bem devem fazer parte da estratégia macro da empresa, os patrocínios são definidos como serviços de natureza singular e que, por esse motivo, não se enquadram, de modo algum, em situação de serviço continuado. Inclusive, como relatado anteriormente, a cada renovação ou nova contratação deve haver toda uma fundamentação comprobatória da motivação da ação, da escolha do fornecedor e da justificativa de preço, além da respectiva avaliação dos resultados alcançados.

312. Acrescenta-se que as prorrogações sucessivas prejudicam essa necessária avaliação dos resultados alcançados com os patrocínios, que devem considerar os objetivos de comunicação, a natureza e a diversidade das ações previstas, o público-alvo, as diretrizes e estratégias do patrocinador e o volume de recursos despendidos, conforme estipula o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014.

313. Ademais, a construção e o fortalecimento do esporte, ainda que possam ser encarados como potenciais externalidades positivas dos patrocínios esportivos pelas estatais, jamais podem se confundir como objetivos específicos dos instrumentos de patrocínio, menos ainda podem ser motivadores de se enxergar patrocínio como serviço continuado, visto que tal posicionamento representaria verdadeiro desvio de finalidade desse tipo de ação de comunicação. O patrocínio esportivo não tem o condão de substituir qualquer política pública de esporte.

IV.1.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:

i) Contrato 379/2013 (peça 33);

ii) Contrato 276/2012 (peça 76, 77);

iii) Contrato 368/2012 (peça 162, 177);

iv) Contrato 334/2012 (peça 205, 216); e

v) Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 18/4/2018 (peça 273, p. 1-3).

IV.1.3 Critério de auditoria:

i) Lei 8.666/1993, art. 57, II; e

ii) IN SLTI 2/2008, Anexo I, XXI.

IV.1.4 Evidências:
i) Nota Jurídica/GCCE/DEJUR – 52314/2014 (peça 33, p. 197);
ii) Nota Jurídica/GCCE/DEJUR – 43884/2014 (peça 76, p. 29-35, peça 77, p. 1-14);
iii) Nota Jurídica/GCCE/DEJUR – 53131/2014 (peça 162, p. 46);
iv) Nota Jurídica/GCCE/DEJUR/DIJUR – 18708/2015 (peça 177, p. 144-150);
v) Nota Jurídica/GCCE/DEJUR – 49283/2014 (peça 205, p.22);
vi) Nota Jurídica/GCCE/DEJUR – 17741/2016 (peça 216, p. 122-138); e
vii) Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26).

IV.1.5 Causas:
314. Causas não identificadas.

IV.1.6 Efeitos potenciais:
315. Efeitos reais: prorrogações contratuais irregulares.
316. Efeitos potenciais: desvio de finalidade ou prejuízo a outra ação legítima não realizada em função da alocação dos recursos aos seguidos patrocínios.

IV.1.7 Conclusão:
317. Diante do exposto, em razão da impossibilidade de ações de patrocínio serem enquadradas no que os normativos de referência definem como serviço continuado, conclui-se pela irregularidade das prorrogações dos contratos de patrocínio fundamentados no art. 57, II, da Lei 8.666/1993.

IV.1.8 Proposta de encaminhamento:
318. Propõe-se:
Determinar à ECT que se abstenha de prorrogar a vigência de contratos de ações de patrocínio fundamentando-a na exceção prevista art. 57, II, da Lei 8.666/1993, que trata da prestação de serviços continuados, alertando que a reincidência poderá ensejar responsabilização dos gestores.
Determinar à ECT que se abstenha de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada em análises fundamentadas nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014.

IV.2 Aprovação de utilização de recursos vinculados ao Plano Brasil Medalhas como fundamento para aumento do montante destinado ao custeio de "Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA", em desacordo com o que dispõe o art. 3º da Portaria ME 83/2013, ensejando riscos de desvio de finalidade na utilização desses recursos.
IV.2.1 Situação encontrada:
319. O Plano Brasil Medalhas consistiu em iniciativa do Governo Federal em parceria com o Ministério do Esporte e algumas estatais patrocinadoras do esporte, entre elas a ECT, e foi instituído pela Portaria ME 83/2013, destinado às seleções e aos atletas com possibilidades de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016, com o "objetivo de alcançar o melhor resultado conjunto das delegações brasileiras em Jogos Olímpicos e em Jogos Paraolímpicos".
320. A referida portaria, em seu art. 3º, definiu:
Art. 3º O Plano **será composto, nominalmente, de atletas de modalidades olímpicas e paraolímpicas e será implementado por meio de duas linhas:**
I. Apoio ao atleta; e
II. Centros de Treinamento.
Parágrafo único. A linha de apoio ao atleta de modalidades individuais será viabilizada por meio do **Programa Atleta Pódio**, instituído pela Lei nº 12.395, de 2011, e nos termos da Portaria nº 67, de 4 de abril de 2013, do Ministério, que estabelece procedimentos para seleção de atletas no âmbito deste Programa. (grifos não contidos no original)

321. Do transcrito dispositivo, observa-se que os recursos alocados no Programa Brasil Medalhas tinham aplicação previamente delimitada. No mesmo sentido, tem-se a Cláusula Segunda do termo de Compromisso anexo à Portaria ME 83/2013:

CLÁUSULA SEGUNDA - DOS COMPROMISSOS Para consecução do objeto previsto no presente termo, as PARTES se responsabilizam, individualmente e em conjunto, pelas ações necessárias à viabilização do Plano Brasil Medalhas 2016, **comprometendo-se a adotarem as medidas adiante expostas:**

i. definir e gerir em conjunto a aplicação dos recursos financeiros, assim como os instrumentos específicos para as transferências necessárias;

ii. avaliar em conjunto a indicação dos atletas a serem beneficiados, assim como seus Planos Esportivos para o ciclo olímpico e as formas e insumos a serem apoiados por cada ente;

iii. disponibilizar recursos financeiros para atender ao Plano Brasil Medalhas 2016;

iv. definir em conjunto as formas e exigências para a formalização do processo de apoio, conforme o Plano Brasil Medalhas 2016;

v. indicar o nome de representante com competência para manter entendimentos e receber comunicações ou transmiti-las no acompanhamento do presente termo.

322. Não obstante, do exame aos autos referentes ao Contrato 334/2012, constata-se que parte dos recursos do Plano Brasil Medalhas foram desviados para aplicação diversa do que prescreve a Portaria ME 83/2013.

323. Por meio do Ofício 1.321/2014 (peça 210, p. 50-51), de 14/7/2014, assinado por Coaracy Nunes Filho, foi feita a seguinte solicitação à ECT:

A Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos – CBDA, referente ao Contrato de Patrocínio nº 334/2012 assinado entre a CBDA e os CORREIOS, e conforme entendimentos em nossa última reunião do dia 09/07/2014, vem solicitar o ajuste do valor previsto para as despesas de Administração e Manutenção da CBDA para o segundo ano de execução contratual que compreende o período de 01/11/2013 a 30/10/2014 para o valor de R$ 3.911.360,00 (três milhões novecentos e onze mil trezentos e sessenta reais), correspondente a 17% do valor total previsto para o período.

Tal solicitação faz-se necessária uma vez que o valor de R$ 2.511.057,00 (dois milhões quinhentos e onze mil e cinquenta e sete reais), previsto no Anexo I para as despesas de Administração e Manutenção da CBDA para o segundo ano de execução contratual, não foi calculado levando em consideração o valor de R$ 9.800.000,00 (nove milhões e oitocentos mil reais) destinado às ações contempladas no Plano Brasil Medalhas 2016 para as modalidades de Natação e Maratonas Aquáticas.

324. Em resposta, a Carta – DECOE/GPAT 1990/2014 (peça 210, p. 52), de 23/7/2014, assinada por Luciana Ramos da Silva, em nome de Graziela Maria Godinho Cavaggioni, solicita "justificativa detalhada da necessidade de alteração do valor previsto para as Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA de R$ 2.511.057,00 para o valor de R$ 3.911.360,00".

325. A justificativa solicitada foi encaminhada por meio do Ofício 1442/2014 (peça 210, p. 53-55), de 14/8/2014:

(...)

1.3 – O valor previsto para o Segundo Ano do Contrato, considerando o total do Contrato no valor de R$ 46.016.000,00 (quarenta e seis milhões e dezesseis ml reais), conforme consta na Carta DECOE/GPAT nº 02705/2013 – cópia anexa, é o mesmo do Primeiro Ano, qual seja R$ 23.008.000,00 (vinte e três milhões e oito mil reais), aqui somados os R$ 13.208.000,00 (treze milhões duzentos e oito mil reais) mais R$ 9.800.000,00 (nove milhões e oitocentos mil reais) para as ações do Plano Brasil Medalhas de Natação e Maratonas Aquáticas.

1.4 – O valor previsto para as Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA no Anexo I para o Segundo Ano do Contrato é de R$ 2.611.057,00 (dois milhões quinhentos e onze mil e cinquenta e sete reais), que corresponde aproximadamente a 19% (dezenove por cento) do valor de R$ 13.208.000,00 (treze milhões duzentos e oito mil reais) previsto para o Segundo Ano do Contrato, **ou seja, o valor da rubrica referente às**

Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA não foi calculado levando-se em consideração às ações contempladas no Plano Brasil Medalhas 2016, que consta da rubrica da Natação e das Maratonas Aquáticas.

1.5 – As Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA previstas no Anexo I já superaram no Segundo Ano de Contrato o valor inicial de R$ 2.511.057,00 (dois milhões quinhentos e onze mil e cinquenta e sete reais).

1.6 – Vale ressaltar que o valor previsto para as Despesas Administrativas do Segundo Ano do Contrato (praticamente igual ao solicitado para o Primeiro Ano, com aumento de aproximadamente 1,93%), absorveu os seguintes impactos:

1 – Reajustes salariais – aumento aproximado de 7%

2 – Aumento Geral de Preços (Serviços) – aumentos têm sido superiores ao IPC (em torno de 10%)

Acrescentamos ainda que, no período, foram beneficiados, para uma melhor gestão, os seguintes setores:

1 – Departamento Jurídico – atendimento pleno

2 – Tecnologia de Informação – melhor gestão dos Processos

Salientamos que não será alterado o valor final do Contrato.

Estamos ainda, avaliando a implantação de um sistema E.R.P. para eficácia do controle financeiro, bem como gestão integrada para gerar relatórios, os quais suportarão as nossas prestações de contas da aplicação das verbas recebidas.

Também estamos na análise de implantação de uma empresa de Publicidade (DSPA) para ampliar a imagem, melhorar o relacionamento com os *stakeholders*, dinamizar as comunicações nas redes sociais e padronizar a entrega de nossos produtos. (grifos contidos no original)

326. Destaca-se que, anexa ao ofício consta a Carta DECOE/GPAT 02705/2013 (peça 210, p. 58), de 24/10/2013, assinada por Luciana Ramos da Silva, em nome de Graziela Maria Godinho Cavaggioni, de fato, já aprovando, sem apresentação de motivação, o valor de R$ 3.911.360,00 para despesas administrativas e manutenção da CBDA.

327. Na sequência, tem-se o Ofício 1552/2014 (peça 210, p. 59), de 5/9/2014, no qual a confederação informa que a diferença pleiteada de R$ 1.400.303,00 "será retirada da rubrica Projeto Olímpico da modalidade de Natação".

328. A resposta da ECT foi encaminhada por meio da Carta – DECOE/GPAT 2398/2014 (peça 210, p. 86), de 12/9/2014, assinada por Luciana Ramos da Silva, em nome de Graziela Maria Godinho Cavaggioni, reiterando aprovação, sem apresentação de motivação, do aumento no valor destinado às despesas administrativas e à manutenção da CBDA, conforme o Ofício 1442/2014 (peça 210, p. 53-55), de 14/8/2014, e o Ofício 1552/2014 (peça 210, p. 59), de 5/9/2014.

329. Registra-se que o Orçamento para o período seguinte - novembro/2015 a outubro/2016 (peça 215, p. 203) ratifica a informação consignada no Ofício 1552/2014 (peça 210, p. 59), de 5/9/2014, evidenciando que, a despeito de a CBDA ter utilizado o montante de recursos do Plano Brasil Medalhas para justificar um valor maior para o custeio das suas despesas administrativas, quando do detalhamento das rubricas, essa informação é manipulada de modo a não restar evidenciado que foram desviados recursos do Plano Brasil Medalhas para fins não previstos na Portaria ME 83/2013.

(...)

330. Do referido Orçamento, destaca-se que, para o período novembro/2015 a outubro/2016, é possível ver que o montante destinado à "administração e manutenção da CBDA" equivale a 55% da soma dos valores destinados a eventos para todas as modalidades aquáticas (natação, nado sincronizado, saltos ornamentais, polo aquático masculino e maratonas aquáticas).

331. Em resposta ao relatório preliminar, com a Nota Técnica 7/2018/DCORE-SUCGE, de 20/4/2018 (peça 276, p. 1-7), o DCORE informou detalhes da execução do Plano Brasil Medalhas, em específico, do Programa Atleta Pódio, vinculado à linha de "apoio ao atleta" prevista no Plano.

332. Segundo o DCORE, a fim de que mais atletas de desportos aquáticos pudessem integrar o ranking que destinaria recursos de apoio ao atleta, ECT e CBDA criaram o "Projeto Olímpico", com valores incluídos no Contrato 334/2012.

333. Explicou o DCORE que tanto os valores do Projeto Olímpico quanto os do Plano Brasil Medalhas compuseram a mesma rubrica contratual, sendo que os valores do Projeto Olímpico eram menores, "para

estimular os atletas daquele plano a buscarem o seu aperfeiçoamento e pleitear sua inscrição no Brasil Medalhas" (peça 276, p. 4).

334. As discussões sobre quais atletas comporiam cada projeto eram decididas por meio de ofícios entre CBDA e ECT. A título de exemplo, a ECT anexou o Ofício 1182/2013-CBDA (peça 277), em que constam argumentos e justificativas da CBDA a respeito de proposta da ECT de remanejamento de atletas e de definição dos valores a serem destinados a cada atleta.

335. Além do mencionado Ofício, a ECT anexou também planilhas de acompanhamento de 2014 e 2015 (peças 278 e 279), com os valores destinados a cada atleta, dentro do respectivo projeto. Em seu comentário, o DCORE ressaltou que a comparação das planilhas permite verificar a migração de atletas do Projeto Olímpico para o Plano Brasil Medalhas, "demonstrando o resultado positivo da estratégia adotada" (peça 276, p. 5).

336. Em relação às despesas administrativas realizadas com recursos do Plano Brasil Medalhas, esclareceu a ECT:

a justificativa para a autorização da transferência das rubricas se deveu em razão da natural necessidade de robustecer a estrutura administrativa para dar suporte ao incremento realizado em razão dos dois projetos.

O valor transferido, contudo, não saiu dos valores destinados ao Plano Brasil Medalhas, mas sim do Projeto Brasil Olímpico, como textualmente informado no Ofício nº 1555/2014, *verbis:*

"A Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos – CBDA, em aditamento ao Ofício nº 1442/2014 de 14 de agosto passado, vem esclarecer que a diferença a maior do valor de R$ 1.400.303,00 (hum milhão quatrocentos mil trezentos e três reais) da rubrica 'Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA' **será retirada da rubrica Projeto Olímpico da modalidade de Natação**" (negrito não contido no original).

Reitera-se que os valores aportados para o Projeto Olímpico acresceram e integraram a rubrica do Plano Brasil Medalhas, não estando, portanto, impedido da realocação realizada.

337. O DCORE ressaltou também que o novo valor da rubrica representa percentual de 17% do valor global do contrato, montante inferior ao limite de 25% destinado às despesas administrativas, como previsto no Manual de Comunicação da ECT.

338. Concluiu seu comentário afirmando que não houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Plano Brasil Medalhas, mas realocação de recursos do Projeto Brasil Olímpico, dentro dos limites previstos no Manual de Comunicação da estatal.

339. Do que foi apresentado, cumpre dizer que os documentos encaminhados não incluem comprovação efetiva de que os recursos não eram do Plano Brasil Medalhas. Os documentos apresentados, em especial planilhas com listas de atletas patrocinados (peças 278 e 279), não foram capazes de elidir o fato de que foi aprovado pagamento de despesas administrativas com base nos recursos do Plano Brasil Medalhas, ainda que, formalmente, na sequência, esses recursos tenham sido declarados como de outra fonte.

340. Mesmo que o recurso não tenha saído formalmente da rubrica orçamentária do Plano Brasil Medalhas, deliberadamente, como ficou caracterizado no relatório preliminar, ele não poderia sequer ter sido usado para compor o montante sobre o qual foi definido o valor proporcional relativo à manutenção da entidade.

IV.2.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:
i) Contrato 334/2012 (peça 210); e
ii) Ofício 34/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 20/4/2018 (peça 274, p. 1-2).

IV.2.3 Critério de auditoria:
i) Art. 3º da Portaria ME 83/2013; e
ii) Cláusula Segunda do termo de Compromisso anexo à Portaria ME 83/2013.

IV.2.4 Evidências:
i) Ofício 1321/2014 (peça 210, p. 50-51), de 14/7/2014;
ii) Carta – DECOE/GPAT 1990/2014 (peça 210, p. 52), de 23/7/2014;
iii) Ofício 1442/2014 (peça 210, p. 53-55), de 14/8/2014;
iv) Carta DECOE/GPAT no 02705/2013 (peça 210, p. 58), de 24/10/2013;
v) Ofício 1552/2014 (peça 210, p. 59), de 5/9/2014;
vi) Carta – DECOE/GPAT 2398/2014 (peça 210, p. 86), de 12/9/2014;
vii) Orçamento para o período novembro/2015 a outubro/2016 (peça 215, p. 203); e

viii) Nota Técnica 7/2018/DCORE-SUCGE, de 20/4/2018 (peça 276, p. 1-7).

IV.2.5 Causas:
341. Causas não identificadas.

IV.2.6 Efeitos reais e potenciais:
342. Efeitos reais: desvio de finalidade na aplicação de recursos do Plano Brasil Medalhas.
343. Efeitos potenciais: dano ao erário.

IV.2.7 Conclusão:
344. Diante do exposto, constata-se que os recursos do Plano Brasil Medalhas destinados aos atletas de Natação e Maratonas Aquáticas foram incluídos no cálculo do montante de recursos para custeio de despesas administrativas e de manutenção da CBDA, em dissonância com a finalidade prescrita na Portaria ME 83/2013.

345. Desse modo, mostra-se reprovável que a ECT tenha aprovado, ainda mais sem qualquer análise ou motivação, essa realocação de recursos que deveriam ser destinados às seleções e aos atletas com possibilidades de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016 e, de outro modo, tiveram seu uso direcionado, por exemplo, à contratação de agência de publicidade.

IV.2.8 Proposta de encaminhamento:
346. Propõe-se:

Realizar audiência da Sra. Graziela Maria Godinho Cavaggioni, CPF 149.467.438-63, na condição de titular do Departamento de Comunicação Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação de utilização de recursos vinculados ao Plano Brasil Medalhas como fundamento para aumento do montante destinado ao custeio de "Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA", em desacordo com o que dispõe o art. 3º da Portaria ME 83/2013, ensejando riscos de desvio de finalidade na utilização desses recursos.

Realizar audiência da Sra. Luciana Ramos da Silva, CPF 016.808.669-74, na condição de substituta da Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação de utilização de recursos vinculados ao Plano Brasil Medalhas como fundamento para aumento do montante destinado ao custeio de "Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA", em desacordo com o que dispõe o art. 3º da Portaria ME 83/2013, ensejando riscos de desvio de finalidade na utilização desses recursos.

IV.3 Gestão temerária de recursos públicos de patrocínio da ECT com favorecimento da Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS).

IV.3.1 Situação encontrada:

347. Por ocasião da apresentação dos comentários ao relatório preliminar, foram encaminhados junto à Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26), processos administrativos que não haviam sido entregues à equipe de fiscalização. Da análise de três desses processos constatou-se uma série de falhas por parte dos gestores da ECT, que ensejaram a conclusão pela gestão temerária de recursos públicos de patrocínio pela ECT à Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS), com favorecimento da entidade.

348. Os processos que deram origem ao presente achado foram: 53.101.004387/2014-13 (peça 281, p. 42-110), relativo à não implantação de parte do Projeto Escolinhas de Futsal Correios/CBFS, 53101.005877/2014-29 (peça 281, p. 111-349, peça 282, p. 1-45), referente ao trânsito dos recursos públicos advindos do patrocínio em conta de empresa estranha à relação contratual, em razão de bloqueio judicial da conta específica, e 53101.004384/2014-71 (peça 282, p. 195-232, peça 283, p. 1-123), atinente ao descumprimento de diversos itens do instrumento contratual.

349. Inicialmente, chamou a atenção nos autos encaminhados o fato de que os três processos administrativos ficaram, injustificadamente, sem providências por mais de dois anos:

i) processo 53.101.004387/2014-13 ficou sem movimentação de 25/2/2014 (peça 281, p. 66-67) a 16/9/2016 (peça 281, p. 98), com o Relatório/GESP 626/2016 encerrando o processo em 31/10/2016 (peça 281, p. 101-105), com decisão de recomendar fixação, em contratos, futuros, de data máxima para execução de ações de contrapartida;

ii) processo 53101.005877/2014-29 ficou sem providências de 14/11/2013 (peça 281, p. 324) a 14/3/2016

(peça 281, p. 334), tendo sido encerrado em 6/4/2017 (peça 282, p. 41), com decisão de aplicação de advertência à confederação; e

iii) processo 53101.004384/2014-71 ficou sem prosseguimento desde 25/2/2014 (peça 282, p. 224) até 31/10/2016 (peça 282, p. 228), tendo sido decidida a aplicação de multa no valor de R$ 2.147.368,40, em 24/4/2017, por meio do Relatório GESP/DIPPE – 418/2017 (peça 283, p. 32-46).

350. Para fins de facilitar o entendimento do que a análise aos autos permitiu observar, tem-se a Figura 4.

(...)

Figura 4 – Linha do tempo da atuação dos gestores da ECT em relação aos patrocínios ao futebol de salão

351. Destaca-se que todos os processos foram retomados somente após o Ofício 1205/2015/GAB-AWCS, de 17/2/2016 (peça 281, p. 326), da Procuradoria da República no Estado do Ceará, requisitando informações e documentos relativos ao patrocínio da ECT à CBFS, em razão de inquérito instaurado com o objetivo de apurar eventual utilização ilícita de recursos públicos de patrocínio pela confederação.

352. Desse modo, fica evidente a intempestividade na atuação da patrocinadora, que só deu seguimento aos processos administrativos instaurados após ser instada por Procurador da República a apresentar documentos atinentes à gestão do patrocínio concedido à CBFS.

353. Ainda, agrava o achado em relação a essa atuação o fato de que, enquanto tais processos se encontravam parados, a ECT fazia novas contratações de patrocínios ao futsal, por intermédio da agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda. (Contratos 283/2014, de 1/9/2014, e 391/2014, de 12/11/2014, peça 28), relativos, respectivamente, ao Desafio Internacional de Futsal Brasil x Argentina – O Retorno das Estrelas e ao Grand Prix de Futsal 2014. Conforme tratado na análise aos comentários do gestor ao achado III.4, edições anteriores desses mesmos dois eventos faziam parte do objeto do contrato de patrocínio com a CBFS.

354. Desse modo, fica caracterizado que a ECT repassou à CBFS, ainda que indiretamente, mais recursos públicos ao mesmo tempo em que a confederação estava inadimplente com a própria ECT, decisões acerca das quais cabe questionamento acerca da conduta dos responsáveis.

355. Além disso, cumpre relatar que outras ações foram tomadas no sentido de se favorecer a CBFS:

i) no âmbito do processo 53101.005877/2014-29, a Carta 2913/2013 – DECOE/GPAT, de 14/11/2013 (peça 281, p. 324-325), assinada por Luciana Ramos da Silva em nome de Graziela Maria Godinho Cavaggioni, em relação à situação de trânsito de recursos do contrato de patrocínio em conta de terceiros, diante de bloqueio judicial da conta específica, informa: "Verificamos, por amostragem, que os valores são compatíveis com as despesas e aderentes ao objeto do contrato".

E, após uma série de considerandos, decidiu pela "liberação das parcelas vencidas e suspensas em virtude do bloqueio judicial, sem prejuízo do prosseguimento do processo administrativo em curso, e da fiscalização que ocorrerá nas contas apresentadas". Do processo chama a atenção o fato de que, mesmo diante de uma irregularidade grave na execução do contrato, o exame foi feito por amostragem. Além disso, do processo administrativo, a despeito do que afirma a gestora, não consta qualquer tipo de análise, tampouco documentação comprobatória, tendo sido encontrada somente relação de trânsito de valores entre a conta de patrocínio e conta hospedeira, documento de caráter declaratório (peça 281, p. 231-276);

ii) no mesmo processo, tem-se o Relatório/GPAT/DECOE – 2607/2014 (peça 281, p. 329-334), de 14/3/2016, assinado por Luciana Ramos da Silva em nome de Graziela Maria Godinho Cavaggioni, opinando pelo encaminhamento do assunto do processo administrativo ao Departamento Jurídico, "para análise e deliberação quanto ao possível descumprimento contratual relatado", solicitando informação acerca de necessidade/possibilidade de aplicação de penalidade contratual à patrocinada, e indagando se esta seria discricionária ou dever do gestor do contrato, e as consequências de tal penalidade em eventuais contratos futuros com a mesma patrocinada.

Após manifestação do Departamento Jurídico (peça 281, p. pg. 337-343), informando da obrigatoriedade de aplicação de sanção quando constatado descumprimento contratual, tem-se o Relatório/GESP 233/2017, de 10/2/2017 (peça 282, p. 30-37), de julgamento do processo instaurado em 2014, decidindo-se pela aplicação da penalidade de advertência, em 24/2/2017;

iii) sobre o Contrato/DECOE 391/2014 (peça 35, p. 309-316), de 12/11/2014, com a agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda., intermediária da CBFS, cabe ressaltar ter sido assinado por Wagner Pinheiro de Oliveira, Presidente da ECT, e por Luciana Ramos da Silva, em nome de Graziela Maria Godinho

Cavaggioni, Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica, no dia que começou o evento, mesmo dia em que o Departamento Jurídico teria emitido o parecer CI/GCCE/DEJUR – 50807/2014, de 12/11/2014 (peça 35, p. 136-138), condicionando a assinatura de contrato ao atendimento de algumas condições não atendidas tempestivamente.

Por exemplo, menciona-se que o ajuste foi firmado e publicado a despeito de estar vencido o Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, cuja nova emissão foi feita somente em 21/11/2014, cinco dias após o fim do evento (peça 35, p. 228);

iv) além de ter feito o contrato com a agência TFW para patrocínio indireto à CBFS, em relação à prestação de contas do Contrato 391/2014 (peças 35, p. 323-492, peça 36, p. 1-41), observou-se omissão na avaliação do ajuste, tendo em vista que diversos documentos encaminhados não se prestam a comprovar a despesa, considerando a existência de muitos comprovantes de agendamento de operações financeiras, sem evidência de que foram realizadas efetivamente, assim como de comprovantes sem identificação do beneficiário, apresentando somente o código de barras de boletos que não foram apresentados.

Ainda, constatou-se a ausência de qualquer análise dos documentos apresentados para prestação de contas financeira. Por fim, observou-se omissão na análise do cumprimento de diversas contrapartidas denotando que muitas não foram cumpridas, sem nenhuma providência posterior;

v) no âmbito do processo 53101.004384/2014-71, chama a atenção o Memorando 538/2017-GESP/DIPPE, de 16/5/2017 (peça 283, p. 87-88), assinado por Lívia Ferreira de Lima em nome de Noaide Nery Correa Alves, direcionado para o Departamento Jurídico solicitando auxílio no sentido de "...informar quanto à legalidade de revisão da multa, estabelecendo valor diverso ao estabelecido em contrato". E complementa, solicitando qual a autoridade possuiria competência para tal decisão.

Assim como na solicitação no processo 53101.005877/2014-29, no processo em comento a gestora atua no sentido de tentar achar brecha normativa no sentido de se eximir da aplicação da penalidade à CBFS.

Em resposta, a Nota Jurídica/GJCP/DCORP – 986/2017, de 2/6/2017 (peça 283, p. 89-96) conclui que "...estando a penalidade prevista em contrato, não há discricionariedade para o gestor, com base no princípio da razoabilidade, entender por não aplicá-la ou, ainda, fazê-lo de maneira diversa do estabelecido no contrato".

Desse modo, o Relatório/DIPPE - s/n/2017, de 3/7/2017 (peça 283, p. 100-104), submete o assunto à apreciação da autoridade superior, propondo a manutenção da multa, proposta acatada em 4/7/2017 (peça 283, p. 105).

Não obstante, não há nos autos documentação comprobatória de que foram tomadas todas as providências para a cobrança do débito, tendo em vista que não há documento que encaminhe o processo ao Departamento Jurídico com relatório circunstanciado e cópia da documentação necessária à cobrança (peça 283, p. 113), e que o último documento acostado ao processo trata de Carta 674/2017/DCORE, de 20/9/2017 (peça 283, p. 119), assinada por Rômulo Reis do Nascimento por Noaide Nery Correa Alves, dando oportunidade para que a confederação apresentasse uma proposta de acordo, em busca de uma "solução amigável" para o processo. Tal ação do gestor consiste em liberalidade sem previsão legal.

356. Por todo o exposto, os exames dos documentos acostados aos citados autos permitem constatar que gestores da ECT tomaram decisões com intuito de favorecer a CBFS de diversas maneiras.

IV.3.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:
i) Contrato 391/2014 (peça 35);
ii) Ofício 32/2018-SEI-GEST-TRIB_SUPERIORES_DEJUR, de 18/4/2018 (peça 273, p. 1-3);
iii) Processo administrativo 53.101.004387/2014-13 (peça 281, p. 42-110);
iv) Processo administrativo 53101.005877/2014-29 (peça 281, p. 111-349, peça 282, p. 1-45); e
v) Processo administrativo 53101.004384/2014-71 (peça 282, p. 195-232, peça 283, p. 1-123).

IV.3.3 Critério de auditoria:
i) Art. 37 da Constituição Federal/1988;
ii) Art. 58, IV, arts. 66, 77 e 78 da Lei 8.666/1993;
iii) Art. 2º, parágrafo único, I, II, III, IV, XII, e art. 48 da Lei 9.784/1999;
iv) art. 1º, §4º, do Código de Conduta Ética dos Correios (http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/quem-somos/codigo-de-conduta-etica) c/c itens II, III, XV, subitem a, do Código de Ética

Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/1994; e

v) Manual de Licitação e Gestão da ECT, Módulo 7, Capítulo 1, item 2.1.4, subitens a, b, c, q.

IV.3.4 Evidências:

i) CI/GCCE/DEJUR – 50807/2014, de 11/11/2014 (peça 35, p. 136-138);

ii) Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Parceria e Prestação de Serviços para Realização de Evento Esportivo, de 11/11/2014 (peça 35, p. 229-231);

iii) Contrato/DECOE 391/2014, de 12/11/2014 (peça 35, p. 309-316);

iv) Prestação de contas do Contrato 391/2014 (peças 35, p. 323-492, peça 36, p. 1-41);

v) Nota Técnica 6/2018/DCORE-SUCGE, de 18/4/2018 (peça 273, p. 5-26);

vi) Carta 531/2014 – GPAT/DECOE, de 25/2/2014 (peça 281, p. 66-67);

vii) Relação de pagamento por documento, de 16/9/2016 (peça 281, p. 98);

viii) Relatório/GESP 626/2016, de 31/10/2016 (peça 281, p. 101-105);

ix) Relação de Trânsito Valores entre Conta de Patrocínio e Conta Hospedeira (peça 281, p. 231-276);

x) Carta 2913/2013 – DECOE/GPAT, de 14/11/2013 (peça 281, p. 324-325);

xi) Ofício 1205/2015/GAB-AWCS, de 17/2/2016 (peça 281, p. 326);

xii) Relatório/GPAT/DECOE – 2607/2014, de (peça 281, p. 329-334);

xiii) Nota Jurídica/GCCE/DEJUR – 11377/2016 (peça 281, p. pg. 337-343);

xiv) Carta 686/2016/GESP/DIPPE, de 18/11/2016 (peça 281, p. 345-349);

xv) Resposta à Carta 686/2016/GESP/DIPPE (peça 282, p. 4-15);

xvi) Relatório/GESP 233/2017, de 10/2/2017 (peça 282, p. 30-37);

xvii) Carta 371/2017/GESP/DIPPE, de 6/4/2017 (peça 282, p. 41);

xviii) Folha de Informação e Despacho (peça 282, p. 220);

xix) Carta 531/2014 – GPAT/DECOE, de 25/2/2014 (peça 282, p. 224);

xx) E-mail de 31/10/2016 (peça 282, p. 228);

xxi) Relatório GESP/DIPPE – 418/2017, de 19/4/2017 (peça 283, p. 32-46);

xxii) Memorando 538/2017-GESP/DIPPE, de 16/5/2017 (peça 283, p. 87-88);

xxiii) Nota Jurídica/GJCP/DCORP – 986/2017, de 2/6/2017 (peça 283, p. 89-96);

xxiv) Relatório/DIPPE - s/n/2017, de 3/7/2017 (peça 283, p. 100-104);

xxv) Decisão da Autoridade Superior, de 4/7/2017 (peça 283, p. 105);

xxvi) MEM/GCOR/DEJUR – 967/2017, de 18/8/2017 (peça 283, p. 113); e

xxvii) Carta 674/2017/DCORE, de 20/9/2017 (peça 283, p. 119).

IV.3.5 Causas:

357. Causas não identificadas.

IV.3.6 Efeitos reais e potenciais:

358. Efeito real: prejuízo ao atendimento do interesse público.

359. Efeito potencial: dano ao erário.

IV.3.7 Conclusão:

360. Diante do exposto, constata-se a gestão temerária dos recursos de patrocínio da ECT sob a responsabilidade da Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica, Graziela Maria Godinho Cavaggioni, direcionados à modalidade futebol de salão, a partir de um conjunto de evidências de decisões gerenciais falhas na gestão dos contratos relacionados, tendo em vista que a atuação de gestores da ECT deu-se no sentido de favorecer a Confederação Brasileira de Futebol de Salão, a partir de omissão na resolução de processos administrativos relacionados ao Contrato 130/2012, ao mesmo tempo que em eram firmados contratos de patrocínio com a agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda. para execução de campeonatos cujas edições anteriores estavam incluídas no contrato com a confederação, evidenciando a intenção de continuar a repassar recursos para entidade em débito com a própria ECT.

IV.3.8 Proposta de encaminhamento:

361. Propõe-se:

Realizar audiência da Sra. Graziela Maria Godinho Cavaggioni, CPF 149.467.438-63, na condição de

titular do Departamento de Comunicação Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à omissão no dever de tomar todas as providências cabíveis no sentido de promover o andamento e a resolução dos processos administrativos instaurados relativos ao Contrato 130/2012, omissão essa concomitante com a assinatura dos Contratos 283/2014 e 391/2014 com a agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda., como forma de repasse indireto de recursos à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, que, estando na ocasião ainda em débito com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, acabou por ser favorecida indevidamente, o que caracterizou uma gestão temerária de recursos públicos, com descumprimento do disposto no art. 37 da Constituição Federal/1988, no art. 58, IV e arts. 66, 77 e 78 da Lei 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, I, II, III, IV, XII, e art. 48 da Lei 9.784/1999, no art. 1º, §4º, do Código de Conduta Ética dos Correios c/c itens II, III, XV, subitem a, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/1994, e no Manual de Licitação e Gestão da ECT, Módulo 7, Capítulo 1, item 2.1.4, subitens a, b, c, q.

Realizar audiência da Sra. Luciana Ramos da Silva, CPF 016.808.669-74, na condição de substituta da Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à omissão no dever de tomar todas as providências cabíveis no sentido de promover o andamento e a resolução dos processos administrativos instaurados relativos ao Contrato 130/2012, omissão essa concomitante com a aprovação da celebração e a assinatura do Contrato 391/2014 com a agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda., como forma de repasse indireto de recursos à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, que, estando na ocasião ainda em débito com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, acabou por ser favorecida indevidamente, o que caracterizou uma gestão temerária de recursos públicos, com descumprimento do disposto no art. 37 da Constituição Federal/1988, no art. 58, IV e arts. 66, 77 e 78 da Lei 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, I, II, III, IV, XII, e art. 48 da Lei 9.784/1999, no art. 1º, §4º, do Código de Conduta Ética dos Correios c/c itens II, III, XV, subitem a, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/1994, e no Manual de Licitação e Gestão da ECT, Módulo 7, Capítulo 1, item 2.1.4, subitens a, b, c, q.

Realizar audiência do Sr. Rômulo Reis do Nascimento, CPF 310.220.221-72, na condição de substituto da Chefe do Departamento de Comunicação Corporativa Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à atuação no sentido de oportunizar, irregularmente, a dispensa da cobrança da multa administrativa aplicada à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, além da aprovação da celebração do Contrato 391/2014 com a agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda., como forma de repasse indireto de recursos à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, que, estando na ocasião ainda em débito com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, acabou por ser favorecida indevidamente, o que caracterizou uma gestão temerária de recursos públicos, com descumprimento do disposto no art. 37 da Constituição Federal/1988, no art. 58, IV e arts. 66, 77 e 78 da Lei 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, I, II, III, IV, XII, e art. 48 da Lei 9.784/1999, no art. 1º, §4º, do Código de Conduta Ética dos Correios c/c itens II, III, XV, subitem a, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/1994, e no Manual de Licitação e Gestão da ECT, Módulo 7, Capítulo 1, item 2.1.4, subitens a, b, c, q.

Realizar audiência do Sra. Noaide Nery Corrêa Alves, CPF 646.063.331-20, na condição de titular do Departamento de Comunicação Corporativa Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à omissão no dever de tomar todas as providências cabíveis para promover a cobrança da multa administrativa aplicada à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, além da atuação no sentido de oportunizar, irregularmente, a dispensa da cobrança dessa multa, favorecendo, indevidamente a confederação, o que caracterizou uma gestão temerária de recursos públicos, com descumprimento do disposto no art. 37 da Constituição Federal/1988, no art. 58, IV e arts. 66, 77 e 78 da Lei 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, I, II, III, IV, XII, e art. 48 da Lei 9.784/1999, no art. 1º, §4º, do Código de Conduta Ética dos Correios c/c itens II, III, XV, subitem a, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/1994, e no Manual de Licitação e Gestão da ECT, Módulo 7, Capítulo 1, item 2.1.4, subitens a, b, c, q.

X. Análise dos Comentários dos Gestores

362. A versão preliminar deste relatório foi submetida aos gestores da ECT para comentários, conforme

ofício acostado à peça 271. Em resposta, a estatal apresentou comentários e documentos (peças 273 a 284), os quais foram analisados mediante instrução acostada à peça 286. A atual versão incorpora alguns dos esclarecimentos apresentados pelos gestores e seus desdobramentos para a conclusão das propostas desta instrução.

363. A ECT manifestou-se em relação a cada um dos achados de auditoria, por meio de documento elaborado pelo Departamento de Comunicação Corporativa Estratégica (DCORE).

364. Com referência ao achado III.1, foram apresentadas informações acerca da predefinição das modalidades no Manual de Comunicação da empresa, cujas justificativas restaram não evidenciadas.

365. Quanto à ausência de motivação adequada para a celebração dos contratos de patrocínio esportivo (achado III.2), os argumentos apresentados pelo DCORE não trouxeram elementos suficientes para modificar o entendimento da equipe de fiscalização.

366. Sobre a precificação dos contratos de patrocínio esportivo (achado III.3), o DCORE trouxe a subjetividade e o fato de serem contratos de natureza continuada como fundamentos para a valoração dos patrocínios, argumentos esses equivocados, que acabaram por ratificar o achado descrito no relatório preliminar.

367. Em relação ao achado III.4, acerca da contratação de patrocínio por intermédio de agências de promoção ou publicidade, o DCORE não apresentou fatos e documentos novos capazes de elidir o achado de auditoria em comento.

368. Sobre o achado III.5, que trata de falhas no acompanhamento e gestão contratual, o DCORE afirmou que realiza fiscalização por amostragem em atendimento ao Acórdão 10.197/2011-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues e encaminhou cinco processos administrativos não entregues à equipe durante a execução da auditoria.

369. Sobre a não avaliação dos resultados dos patrocínios (achado III.6), os comentários apresentados ao relatório preliminar pouco acrescentaram em relação à manifestação anterior, ainda tratando instrumentos de acompanhamento como de avaliação de resultados, trazendo alguns mapas de avaliação não apresentados anteriormente e não apresentando nenhuma pesquisa recall, a despeito de, no início de 2017, ter sido assinado novo contrato com a CBDA sem a realização de pesquisa ao fim do contrato anterior. Portanto, mostrou-se pertinente a manutenção do achado consignado no relatório preliminar.

370. Acerca do achado III.7, que relatou benefício indevido de empregados da ECT e respectivos familiares com viagens pagas em razão de patrocínios concedidos pela empresa, não foi apresentada documentação comprobatória suficiente dos beneficiários de ingressos e pacotes vip de viagens, restando necessário manter o achado consignado no relatório preliminar, assim como aprofundar os exames concernentes a essa questão específica que, por sua vez, foi objeto de ciência no Acórdão 10.197/2011-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, de forma apartada da presente auditoria.

371. Em relação ao achado IV.1, sobre prorrogações irregulares de contratos de patrocínio como serviços continuados, não foram apresentadas justificativas capazes de alterar o entendimento da irregularidade desse tipo de procedimento.

372. Quanto ao achado IV.2 com relação à aprovação de utilização de recursos vinculados ao Plano Brasil Medalhas como fundamento para aumento do montante destinado ao custeio de "Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA", os documentos encaminhados não incluíram comprovação efetiva de que os recursos não eram do Plano Brasil Medalhas.

373. Para o achado IV.3, não foram apresentados comentários, em razão de ter sido incluído após o exame aos comentários ao relatório preliminar, conforme possibilidade informada ao gestor por meio do Ofício 134/2018-TCU/SecexEducação, de 2/4/2018 (peça 271).

374. Desse modo, a análise dos comentários apresentados pela ECT não provocou alteração na redação dos achados consignados no relatório preliminar.

XI. Conclusão

375. A auditoria, realizada na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada, cumpriu o objetivo proposto, de verificar a conformidade dos ajustes e execução de contratos de patrocínios firmados pela ECT na área do esporte.

376. Para isso, foram analisados documentos enviados pelo órgão auditado, relativos a ações de patrocínio esportivo no período de 2012 a 2016.

377. A equipe de fiscalização, ao examinar todas as questões de auditoria, encontrou os seguintes achados:

i) Predefinição de modalidades esportivas a serem patrocinadas no Manual de Comunicação da ECT, em prejuízo à racionalidade e à eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio, previstas no inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

ii) Celebração de contratos de patrocínio sem a adequada motivação, e sem adoção de critérios objetivos, com violação ao estabelecido no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, no art. 50, inc. IV, da Lei 9.784/1999 e nos arts. 4º e 5º, § 1º, 11, III, da IN Secom/PR 9/2014.

iii) O valor dos patrocínios concedidos pela ECT a entidades do setor esportivo não é justificado adequadamente, violando o disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993 e/ou não é pautado pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio, contrariando o que estabelece o art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, da IN Secom/PR 9/2014.

iv) Há contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção ou publicidade, em desconformidade com o disposto no art. 25, § 4º da IN Secom/PR 9/2014.

v) Falhas no acompanhamento e gestão dos contratos de patrocínio pela ECT, com descumprimento dos arts. 31 e 32 da IN Secom/PR 9/2014.

vi) A ECT não realiza avaliação do resultado dos patrocínios concedidos a entidades do setor esportivo do modo como determina os arts. 33 e 34 da IN Secom/PR 9/2014.

vii) Benefício indevido de empregados da ECT e respectivos familiares, com viagens pagas em razão de patrocínios concedidos, em prejuízo ao estabelecido no art. 4º e art. 5º, I, da IN Secom/PR 9/2014 e aos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, caput, CF), resultando em risco de favorecimento de determinadas entidades na decisão acerca da concessão de patrocínios.

viii) Prorrogações irregulares de contratos de patrocínio como serviços continuados com base no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, contrariando o disposto e no Anexo I, XXI, da IN SLTI 2/2008.

ix) Aprovação de utilização de recursos vinculados ao Plano Brasil Medalhas como fundamento para aumento do montante destinado ao custeio de "Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA", em desacordo com o que dispõe o art. 3º da Portaria ME 83/2013, ensejando riscos de desvio de finalidade na utilização desses recursos.

x) Gestão temerária de recursos públicos de patrocínio da ECT com favorecimento da Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS).

378. De modo a buscar a obtenção de novas informações e elementos, o relatório preliminar de fiscalização foi enviado para comentários dos gestores do órgão auditado. A análise dos comentários concluiu pela manutenção dos achados, assim como pela inclusão de novo achado.

379. Os resultados alcançados nesta auditoria denotam a falta de uso adequado da ferramenta patrocínio como ação de comunicação que vise ao alcance de objetivos de negócio da ECT, pois verificou-se que não estão presentes os elementos básicos que compõem o ciclo de celebração, execução e avaliação dos patrocínios.

380. A celebração de um contrato de patrocínio deve ser alinhada a uma previsão estratégica, de modo a garantir uma convergência entre os objetivos de caráter macro da empresa e os objetivos da ação de comunicação. Para tanto, é necessária a adequada motivação, que justifique a escolha: da ação de comunicação patrocínio; do patrocínio esportivo; e da modalidade esportiva. Além disso, ainda na fase que precede a celebração propriamente dita do contrato, a metodologia de precificação deve ser capaz de traduzir os resultados esperados com a iniciativa.

381. A equipe de fiscalização verificou que nenhum desses elementos está adequadamente fundamentado nos autos, gerando riscos de ineficiência e desperdício de recursos públicos, aplicados indevidamente em patrocínios esportivos.

382. Na fase de execução contratual, apesar de haver um processo de prestação de contas foram observadas falhas graves de acompanhamento e gestão dos contratos.

383. O fechamento do ciclo de patrocínios ocorre com a avaliação dos resultados alcançados, de modo a se verificar o atingimento dos objetivos de comunicação previamente estabelecidos, fornecendo elementos concretos para tomada de decisões sobre a continuidade das ações de patrocínio, o que não pôde ser observado na ECT.

384. Verificou-se que a ECT praticamente se restringe à verificação do cumprimento de contrapartidas, atividade que não se confunde com a avaliação de resultados do patrocínio, uma vez que o normativo de referência exige que se adotem critérios objetivos em consonância com os objetivos de comunicação, a natureza e a diversidade das ações previstas, o público alvo, as diretrizes e estratégias do patrocinador e o volume de

recursos despendidos.

385. Desse modo, o conjunto de achados descritos permite concluir pela inexistência de pressupostos básicos de constituição dos contratos de patrocínio.

386. Entende-se que os achados acima relatados demandam a adoção de providências no sentido da correção das falhas detectadas, a fim de que a ECT atenda a integralidade dos normativos de referência da matéria.

XII. Proposta de Encaminhamento

387. De todo o exposto no presente relatório, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. **Realizar audiência** do Sr. Wagner Pinheiro de Oliveira, CPF 087.166.168-39, na condição de Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência, apresente razões de justificativa quanto:

i) à aprovação da celebração e à assinatura dos contratos 130/2012, 276/2012, 334/2012, 353/2012, 368/2012, 379/2012, 379/2013, 32/2014, 391/2014, 437/2014 e eventuais prorrogações, sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor do patrocínio, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993, e de modo não associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, considerando o período de vigência desta norma (item III.3);

ii) à reiterada inexistência de controles que demonstrem as vantagens institucionais da distribuição dos ingressos e dos pacotes de viagens obtidos como contrapartida de contratos de patrocínio, o que afronta os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, conforme dado ciência por meio do item 1.5.1 do Acórdão 10.197/2011-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (item III.7);

b. **Realizar audiência** da Sra. Graziela Maria Godinho Cavaggioni, CPF 149.467.438-63, na condição de titular do Departamento de Comunicação Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência, apresente razões de justificativa quanto:

i) à aprovação da celebração e à assinatura dos contratos 130/2012, 276/2012, 334/2012, 353/2012, 368/2012, 379/2012, 379/2013, 32/2014, 391/2014, 437/2014 e eventuais prorrogações, sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor do patrocínio, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993, e de modo não associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, considerando o período de vigência desta norma (item III.3);

ii) à aprovação de utilização de recursos vinculados ao Plano Brasil Medalhas como fundamento para aumento do montante destinado ao custeio de "Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA", em desacordo com o que dispõe o art. 3º da Portaria ME 83/2013, ensejando riscos de desvio de finalidade na utilização desses recursos (item IV.2); e

iii) à omissão no dever de tomar todas as providências cabíveis no sentido de promover o andamento e a resolução dos processos administrativos instaurados relativos ao Contrato 130/2012, omissão essa concomitante com a assinatura dos Contratos 283/2014 e 391/2014 com a agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda., como forma de repasse indireto de recursos à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, que, estando na ocasião ainda em débito com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, acabou por ser favorecida indevidamente, o que caracterizou uma gestão temerária de recursos públicos públicos, com descumprimento do disposto no art. 37 da Constituição Federal/1988, no art. 58, IV e arts. 66, 77 e 78 da Lei 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, I, II, III, IV, XII, e art. 48 da Lei 9.784/1999, no art. 1º, §4º, do Código de Conduta Ética dos Correios c/c itens II, III, XV, subitem a, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/1994, e no Manual de Licitação e Gestão da ECT, Módulo 7, Capítulo 1, item 2.1.4, subitens a, b, c, q (item IV.3);

c. **Realizar audiência** da Sra. Luciana Ramos da Silva, CPF 016.808.669-74, na condição de substituta da Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência, apresente razões de justificativa quanto:

i) à aprovação da celebração e à assinatura dos contratos 391/2014 e 437/2014, sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor do patrocínio, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993 (item III.3);

ii) à aprovação de utilização de recursos vinculados ao Plano Brasil Medalhas como fundamento para aumento do montante destinado ao custeio de "Despesas Administrativas e de Manutenção da CBDA", em desacordo com o que dispõe o art. 3º da Portaria ME 83/2013, ensejando riscos de desvio de finalidade na utilização desses recursos (item IV.2); e

iii) à omissão no dever de tomar todas as providências cabíveis no sentido de promover o andamento e a resolução dos processos administrativos instaurados relativos ao Contrato 130/2012, omissão essa concomitante com a aprovação da celebração e a assinatura do Contrato 391/2014 com a agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda., como forma de repasse indireto de recursos à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, que, estando na ocasião ainda em débito com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, acabou por ser favorecida indevidamente, o que caracterizou uma gestão temerária de recursos públicos, com descumprimento do disposto no art. 37 da Constituição Federal/1988, no art. 58, IV e arts. 66, 77 e 78 da Lei 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, I, II, III, IV, XII, e art. 48 da Lei 9.784/1999, no art. 1º, §4º, do Código de Conduta Ética dos Correios c/c itens II, III, XV, subitem a, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/1994, e no Manual de Licitação e Gestão da ECT, Módulo 7, Capítulo 1, item 2.1.4, subitens a, b, c, q (item IV.3);

d. **Realizar audiência** do Sr. Rômulo Reis do Nascimento, CPF 310.220.221-72, na condição de substituto da Chefe do Departamento de Comunicação Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência, apresente razões de justificativa quanto:

i) à aprovação da celebração dos contratos 391/2014 e 437/2014, sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor do patrocínio, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993 (item III.3); e

ii) à atuação no sentido de oportunizar, irregularmente, a dispensa da cobrança da multa administrativa aplicada à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, além da aprovação da celebração dos Contratos 391/2014 e 437/2014 com a agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda., como forma de repasse indireto de recursos à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, que, estando na ocasião ainda em débito com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, acabou por ser favorecida indevidamente, o que caracterizou uma gestão temerária de recursos públicos, com descumprimento do disposto no art. 37 da Constituição Federal/1988, no art. 58, IV e arts. 66, 77 e 78 da Lei 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, I, II, III, IV, XII, e art. 48 da Lei 9.784/1999, no art. 1º, §4º, do Código de Conduta Ética dos Correios c/c itens II, III, XV, subitem a, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/1994, e no Manual de Licitação e Gestão da ECT, Módulo 7, Capítulo 1, item 2.1.4, subitens a, b, c, q (item IV.3);

e. **Realizar audiência** da Sra. Noaide Nery Corrêa Alves, CPF 646.063.331-20, na condição de titular do Departamento de Comunicação Corporativa Estratégica, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência, apresente razões de justificativa quanto à omissão no dever de tomar todas as providências cabíveis para promover a cobrança da multa administrativa aplicada à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, além da atuação no sentido de oportunizar, irregularmente, a dispensa da cobrança dessa multa, favorecendo, indevidamente a confederação, o que caracterizou uma gestão temerária de recursos públicos, com descumprimento do disposto no art. 37 da Constituição Federal/1988, no art. 58, IV e arts. 66, 77 e 78 da Lei 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, I, II, III, IV, XII, e art. 48 da Lei 9.784/1999, no art. 1º, §4º, do Código de Conduta Ética dos Correios c/c itens II, III, XV, subitem a, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/1994, e no Manual de Licitação e Gestão da ECT, Módulo 7, Capítulo 1, item 2.1.4, subitens a, b, c, q (item IV.3);

f. **Realizar audiência** do Sr. Nelson Luiz Oliveira de Freitas, CPF 623.384.806-78, na condição de substituto de Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com fundamento na Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência, apresente razões de justificativa quanto à assinatura do contrato 437/2014 e à aprovação da celebração do contrato 391/2014, sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor do patrocínio, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993 (item III.3);

g. **Dar ciência** à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) de que consiste em irregularidade a contratação de patrocínio por intermédio de agências, por descumprimento do que dispõem a IN Secom/PR 9/2014, em seu art. 25, §4º, o Acórdão 755/2006 – TCU – Plenário, item 9.5, e o Acórdão

2062/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.8, alertando que a reiteração de contratações dessa natureza pode levar à responsabilização pessoal dos gestores da ECT (item III.4);

h. **Determinar** à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que:

i) revise seu Manual de Comunicação, abstendo-se de incluir modalidades predefinidas para fins de patrocínio, para que esse instrumento se mantenha alinhado ao plano estratégico da empresa, ao mesmo tempo que preserve o interesse público, e para que atenda o que prescrevem o inciso VI, art. 7º do Decreto 6.555/2008 e o inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014, assim como os arts. 2º e 50, IV, da Lei 9.784/1999, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais (item III.1);

ii) instrua os processos de contratações futuras de patrocínio com motivação fundamentada em critérios objetivos, orientada para o objetivo institucional de comunicação previamente estabelecido, de modo a comprovar, pautada no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, as razões da escolha do executante, bem como a vinculação do patrocínio ao fortalecimento da marca da ECT, em atendimento ao prescrito no § 3º do art. 27 da Lei 13.303/2016, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais (item III.2);

iii) precifique ações futuras de patrocínio com base na expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação mensuráveis e previamente definidos, conforme o que prescreve o art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, e art. 4º, XI, da IN-Secom/PR 9/2014 e de acordo com os limites estabelecidos no art. 93 da Lei 13.303/2016, de modo a conter elementos objetivos que fundamentem a decisão do patrocinador pelo montante a ser aplicado, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais; (item III.3);

iv) aprofunde os exames realizados na execução financeira dos contratos de patrocínio firmados no caso da existência de problemas observados por ocasião da fiscalização por amostragem, e que implemente mecanismos adicionais de controle que garantam a adequada execução dos ajustes e o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, em cumprimento ao art. 31 da IN Secom/PR 9/2014, informando-os no relatório de gestão das prestações de contas anuais (item III.5);

v) avalie os resultados alcançados ao encerrar cada contrato de patrocínio esportivo, vigente ou futuro, adotando análises fundamentadas em critérios objetivos, conforme preceituam os arts. 33 e 34 da IN Secom/PR 9/2014, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais (item III.6);

vi) divulgue, tempestivamente, em seu sítio na *internet*, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando:

- as razões da escolha do patrocinado, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, I, e art. 5º, I, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c art. 50 da Lei 9.784/1999 e o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011 (item III.2);
- a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação associada ao valor estipulado para a ação de comunicação, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, XI, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011 (item III.3); e
- os resultados alcançados com a iniciativa, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, caput, XI, e art. 5º, I, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011 (item III.6);

vii) formalize todos os processos de concessão de benefícios sob a forma de ingressos e de pacotes de viagens em razão da celebração de contratos de patrocínios esportivos, incluindo todas as decisões atinentes a essas concessões, de modo a demonstrar os critérios utilizados para definir os destinatários de tais benefícios, a motivação e a vantagem institucional para cada concessão (item III.7);

viii) se abstenha de autorizar deslocamento de fiscais de contratos de patrocínio para viagens custeadas pelas entidades patrocinadas com a finalidade de acompanhamento e fiscalização dos ajustes (item III.5);

ix) se abstenha de prorrogar a vigência de contratos de ações de patrocínio fundamentando-a na exceção prevista art. 57, II, da Lei 8.666/1993, que trata da prestação de serviços continuados, alertando que a reincidência poderá ensejar responsabilização dos gestores (item IV.1); e

x) se abstenha de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada em análises fundamentadas nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014 (item III.6);

i. **Determinar** ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que inclua, no escopo da auditoria de contas anuais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a verificação do cumprimento dos arts. 33 e 34 da IN Secom/PR (item III.6);

j. **Determinar** à Segecex, por intermédio da Unidade Técnica competente, que autue representação para identificar os beneficiários de ingressos e pacotes de viagens no âmbito de todos os contratos de patrocínio esportivo firmados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos desde 2012, para apuração de eventuais

irregularidades e prejuízos ao interesse público, e para adoção, se for o caso, das medidas cabíveis para o ressarcimento de valores (item III.7); e

k. **Encaminhar cópia** deste Acórdão, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ao Ministério Público Federal em São Paulo e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com o objetivo de verificar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados com entidades esportivas, nos exercícios de 2012/2016.

62. O trabalho em foco integra Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Controle Externo em Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), que deverá promover avaliação sistêmica das contratações de patrocínio em seis empresas estatais, a saber: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

63. A presente auditoria buscou avaliar os critérios utilizados pela ECT para a escolha das modalidades e entidades esportivas a serem patrocinadas, bem como a quantidade de recursos a ser aportada em cada projeto de patrocínio, a metodologia de mensuração do retorno do investimento feito em patrocínios e a aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes, em especial, às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR).

64. Na ECT, a Superintendência de *Compliance*, Governança e Estratégia (SUCGE), vinculada à presidência, é a estrutura na qual se encontra o Departamento de Comunicação Corporativa Estratégica (DCORE), responsável pela gestão das ações de patrocínio da empresa.

5. A política de patrocínio da ECT encontra-se normatizada no Manual de Comunicação, módulo 12 (peça 29), segundo o qual o patrocínio consiste em:

Apoio concedido a projetos de terceiros, de acordo com as condições estabelecidas neste documento, na forma de aporte financeiro ou cessão de imóvel do patrimônio da ECT, sem a transferência de domínio, com a finalidade de agregar valor à marca, divulgar produtos/serviços, incrementar vendas, fortalecer conceito, gerar conhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse.

II

6. Para melhor compreensão do tema, permito-me trazer breves considerações acerca dos principais conceitos tratados no presente trabalho.

7. Importante normativo que disciplina a realização de patrocínio em âmbito federal é a IN/Secom/PR 9/2014, atualizada pela IN/Secom/PR 1/2017, que trata do patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal. Referida norma considera as ações de patrocínio como ações de comunicação, instrumentalizadas por um contrato de patrocínio, "que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros".

8. Para tanto, estabelece, em seu art. 2º, inciso II, que os objetivos do patrocínio referem-se a: (a) gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; (b) ampliar relacionamento com públicos de interesse; (c) divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; (d) ampliar vendas e (e) agregar valor à marca do patrocinador.

9. O mesmo normativo estabelece, em seu art. 25, § 1º, que a fixação do valor do patrocínio não deve ser vinculada aos custos da iniciativa patrocinada, mas na expectativa de alcance dos objetivos de comunicação acima referidos, cabendo ao patrocinador a verificação do alcance desses objetivos (art. 33 da norma).

10. Existem dois tipos de patrocínio: incentivado e não incentivado. O não incentivado difere do incentivado, pois, neste caso, o patrocinador tem direito a um benefício fiscal consistente na possibilidade de dedução, até determinado limite máximo, do imposto de renda devido, nos termos da Lei 11.438/2006, Lei de Incentivo ao Esporte (LIE).

11. Na hipótese de patrocínio incentivado, o projeto a ser patrocinado deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte (ME) e, após sua conclusão, o patrocinado deverá prestar contas ao ME, a quem incumbirá a emissão de parecer acerca de sua aprovação ou rejeição, nesta última hipótese, com a instauração de tomada de contas especial (TCE).

12. Cabe, por fim, a menção de que eventual ressarcimento apurado em sede de TCE deverá ser realizado em favor do Tesouro Nacional e não aos cofres do patrocinador, conforme já decidido por esta Corte de Contas quando da apreciação do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, porquanto tais recursos decorreram de renúncia fiscal.

III

13. A Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), responsável pela realização deste trabalho, auditou dez contratos firmados pela ECT com entidades esportivas, no período de 2012 a 2016, a título de patrocínio, com vistas a responder as seguintes questões de auditoria:

Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização? As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva e à entidade escolhida? As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio? As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração? As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00? Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção? As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom/PR?

14. Os Correios possuem em sua plataforma de patrocínio esportivo investimentos nas modalidades Esportes Aquáticos - Natação, Maratonas Aquáticas, Nado Sincronizado, Polo Aquático e Saltos Ornamentais (desde 1991), Tênis (desde 2008), Handebol (desde 2012) - e Futsal (entre os anos de 2004 e 2012).

15. Os contratos examinados foram: (a) Contrato 379/2012 (Bike Tour Eventos Esportivos Ltda.) (b) Contrato 334/2012 (Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos); (c) Contrato 368/2012 (Confederação Brasileira de Handebol); (d) Contrato 276/2012 (Confederação Brasileira de Tênis); (e) Contrato 379/2013 (Guga Kuerten Participações); (f) Contrato 437/2014 (IMX Esporte e Entretenimento Ltda); (g) Contrato 353/2012 (Koch Tavares Promoções e Eventos Ltda.); (h) Contrato 130/2012 (Confederação Brasileira de Futebol de Salão); (i) Contrato 391/2014 (TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda.); e (j) Contrato 032/2014 (Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016).

IV

15. Finalizados os trabalhos, a equipe de auditoria registrou o uso inadequado da “ferramenta patrocínio como ação de comunicação”, uma vez que “não estão presentes os elementos básicos que compõem o ciclo de celebração, execução e avaliação dos patrocínios”.

16. Tal conclusão derivou dos seguintes achados:

(a) celebração de contratos de patrocínio sem a adequada motivação, e sem adoção de critérios objetivos, com predefinição de modalidades esportivas a serem patrocinadas no Manual de

Comunicação da ECT, em prejuízo à racionalidade e à eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio;

(b) patrocínios sem serem pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio;

(c) ausência de avaliação dos resultados dos patrocínios;

(d) falhas no acompanhamento e gestão dos contratos de patrocínio pela ECT;

(e) contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção ou publicidade;

(f) prorrogações irregulares de contratos de patrocínio, como se fossem serviços continuados;

(g) concessão de benefícios indevidos (ingressos e viagens), em razão de patrocínios concedidos;

(h) desvio de finalidade na aplicação de recursos vinculados ao Plano Brasil Medalhas/PBM; e

(i) favorecimento da Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS).

17. Estes achados motivaram proposta, acompanhada pelo corpo gerencial daquela unidade técnica (peças 287/289), de determinação e ciência à ECT, determinação à CGU e à Segecex, bem assim de audiência de alguns gestores da referida entidade.

18. Passo a pormenorizar os resultados obtidos pela auditoria.

V

20. Com relação à seleção das modalidades esportivas a serem patrocinadas, a equipe ressaltou que, a despeito da existência de planejamentos anuais de comunicação (PAC – Plano Anual de Comunicação), o Manual de Comunicação, vigente desde 2011, estabelece permanentemente quais modalidades esportivas, prioritariamente, poderão ser patrocinadas (tênis, natação, nado sincronizado, pólo aquático, salto ornamental, maratonas aquáticas e o futsal). Também constatou a equipe a ausência de previsão de revisão periódica desse rol de modalidades esportivas. Por exemplo, a Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos (CBDA) é patrocinada desde 1991.

21. A equipe destacou a ausência de motivação ou justificativa para a priorização das modalidades descritas no Manual de Comunicação. Conforme frisou, para a predefinição não foi constatado estudo ou avaliação que as justifiquem. Ressaltou, a este respeito, que, já que a ECT afirma realizar análise de cenário externo e da viabilidade de patrocinar outras modalidades esportivas, não parece plausível haver destaque, em normativo de caráter perene, para apenas algumas modalidades esportivas.

22. Em vista disto, a equipe propôs expedir determinação à ECT para que revise seu Manual de Comunicação, abstendo-se de incluir modalidades predefinidas para fins de patrocínio, a fim de que esse instrumento se mantenha alinhado ao plano estratégico da empresa, em atendimento ao inciso VI do art. 7º do Decreto 6.555/2008 e ao inciso XI do art. 4º da IN Secom/PR 9/2014, assim como aos arts. 2º e 50, inciso IV, da Lei 9.784/1999.

23. Acerca dos critérios de seleção dos projetos esportivos, a equipe frisou que, apesar de haver critérios normatizados, eles não se mostram objetivos, pois os termos utilizados carecem de detalhamento mínimo que possibilitem sua adequada implementação, a exemplo de: “que possibilitem ampla visibilidade e/ou que possuam ampla abrangência, geográfica ou demográfica”; “projetos de interesse corporativo”; “esteja alinhado à identidade corporativa da ECT”; “possibilite visibilidade e reconhecimento da ECT como patrocinadora”; “tenha potencial para a geração de negócios”; “facilite e fortaleça a relação da empresa com públicos de seu interesse”.

24. Segundo a equipe, outros critérios expressos nos contratos analisados demonstram que os objetivos e/ou resultados das patrocinadas prevalecem, a exemplo de: “a empresa visa contribuir com o crescimento do esporte no Brasil”; “revelar novos talentos”; “ampliar o acesso das pessoas ao esporte”; “desenvolvimento da modalidade tênis em âmbito nacional e internacional e promover treinamento e manutenção das seleções brasileiras em todas as suas categorias e faixas etárias”; “manter infraestrutura o patrocínio em questão possibilitará o desenvolvimento do Futsal em âmbito nacional”; “fomentar o crescimento da prática da modalidade”; e “contribuir para a superação de problemas sociais e econômicos apresentados pelo Brasil”.

25. Nestas condições, a equipe de auditoria propôs, em suma, que seja determinado à ECT a adoção de medidas com vistas à instrução dos processos com a motivação fundamentada em critérios objetivos; a vinculação do patrocínio ao fortalecimento da marca da entidade e a divulgação, em seu sítio na internet, da celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando as razões da escolha do patrocinado.

26. Concordo com o órgão instrutivo quanto à determinação proposta. Com efeito, a falta de critérios objetivos de seleção de patrocínios prejudica a racionalidade e a eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio, bem assim eventual desvio de finalidade na contratação de patrocínio, uma vez que os objetivos dos contratos de patrocínio podem não guardar correlação com os objetivos institucionais da entidade.

27. Há que se evitar, portanto, a confusão entre os objetivos pretendidos pelas patrocinadas e pelas patrocinadoras com o patrocínio concedido, especialmente os de divulgação de marca, que, por força do normativo da Secom, devem ser voltados a gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador.

VI

28. No tocante à metodologia de precificação dos patrocínios, a equipe de auditoria pontuou que a ECT não possui uma política e/ou metodologia de precificação que estabeleça o valor adequado para os contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição firmados nos referidos contratos, em desconformidade com o § 1º do art. 25 da IN Secom 9/2014.

29. Este normativo determina que os valores dos contratos de patrocínios devem ser pautados na expectativa de atingimento dos objetivos estabelecidos pela instituição para o respectivo patrocínio e não estejam relacionados com os custos da patrocinada, o que não foi constatado nos patrocínios analisados.

30. Conforme informado pela ECT, apesar de não existir uma fórmula matemática objetiva para se chegar ao valor de determinado projeto, suas ações de patrocínio são precificadas a partir de referências como porte do evento, público previsto, local de realização, retorno de mídia previsto, histórico de investimentos e experiência dos profissionais da área.

31. De acordo com a equipe de auditoria, o exame dos processos evidenciou que os valores não são justificados adequadamente, em razão da inexistência de análise acerca da valoração dos contratos ou da realização de análises não fundamentadas, superficiais, subjetivas e pró-forma, além de vinculadas a fatores que não se confundem com a expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio.

32. Para exemplificar, indicou o Contrato 334/2012 (Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos), cuja justificativa foi “o cenário econômico dos Correios”, “a necessidade de ratificar o acordo firmado entre a Presidência da República e as Estatais” (Plano Brasil Medalhas)” e “os trabalhos de auditoria de imagem e de retorno de mídia nos contratos anteriores”. Já no Contrato 368/2012 (handebol), não houve a motivação do valor proposto.

33. Mencionou ainda as justificativas contidas no Contrato 276/2012 (tênis), “conforme entendimento prévio entre as partes”; no Contrato 379/2012 (Bike Tour Eventos Esportivos Ltda), “de acordo com orientação da GPAT, sugere-se a negociação de um aporte de ...” (valor vinculado a previsão de custos de transporte para o atleta e um acompanhante participarem de eventos propostos no contrato), dentre outros.

34. A equipe de auditoria registrou, ainda, a importância da definição do público alvo dos projetos para a precificação do patrocínio. A respeito deste aspecto, verificou que na ECT inexiste uma definição específica para a maior parte das ações de patrocínio avaliadas, sendo reportado que os processos analisados continham expressões como “público em geral, nacional e internacional”, “prioritário: sociedade em geral e comunidade desportiva” e “secundário: crianças, adolescentes,

jovens, adultos empregados e seus dependentes"; "sociedade em geral, comunidade esportiva, adolescentes e crianças, clientes, empregados e seus dependentes".

35. Ante os fatos, a unidade técnica propôs que seja determinado à ECT que ações futuras de patrocínio sejam precificadas com base na expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação mensuráveis e previamente definidos e que divulgue, tempestivamente, em seu sítio na internet, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação associada ao valor estipulado para a ação de comunicação.

36. Além disso, propôs também a realização de audiência do presidente e de gestores de comunicação da entidade para que apresentem justificativas para a assinatura, aprovação e prorrogação de contratos de patrocínios esportivos sem que houvesse comprovada justificativa para a fixação do valor e de modo não associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação.

37. Com efeito, o orçamento a ser alocado a um patrocínio não é uma questão simples e depende de vários fatores, a exemplo do retorno pretendido em *networking*, da geração de negócios, do reforço de marca etc. Verifico, da relatoria dos demais processos referentes a outras estatais, a ausência de uma metodologia de precificação dos patrocínios estabelecida, que se mostra, de fato, uma grande dificuldade, em maior ou menor grau, em todas elas.

38. Por este motivo, considerando que o órgão central responsável pela regulamentação do instrumento (patrocínio) também não estabelece uma metodologia, ainda que em caráter de subsídio às empresas integrantes do Sicom; considerando que as dificuldades e fragilidades constatadas nas estatais quanto à precificação em patrocínios têm cunho geral e considerando, ainda, a ausência de indícios de desvio ou má gestão de recursos públicos, deixo de acompanhar a unidade técnica em sua proposta de audiência dos gestores.

39. Por outro lado, entendo pertinente a proposta de determinação por ela sugerida, motivo pela qual a acolho.

40. Ainda, em sintonia com os outros processos da espécie (Banco do Brasil, CAIXA, Infraero e BNDES), propugno que seja recomendado também à ECT a constituição de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma metodologia de precificação de patrocínio que seja capaz de justificar a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da ECT para com os respectivos contratos, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9/2014.

41. Registro que, por entender que melhores resultados serão obtidos a partir de trabalho conjunto entre as instituições estatais e a Secom, recomendação nesse sentido também será feita a esta secretaria por ocasião da consolidação da presente FOC.

VII

42. Em relação aos mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios adotados pela ECT, a equipe concluiu que não possibilitam verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio, conforme determina os arts. 33 e 34 da IN Secom 9/2014.

43. De acordo com o referido normativo, cabe ao patrocinador proceder à avaliação do alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio, que poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição. E, para a avaliação deste resultado, os patrocinadores devem adotar critérios objetivos em consonância com: (a) os objetivos de comunicação; (b) a natureza e a diversidade das ações previstas; (c) o público-alvo; (d) as diretrizes e estratégias do patrocinador; e (e) o volume de recursos despendidos.

44. A ECT informou que a avaliação dos resultados das ações de patrocínio é feita a partir de vários relatórios a serem fornecidos pela patrocinada, a exemplo dos: (a) relatório de cada evento realizado conforme calendário oficial do contrato; (b) relatório contendo o monitoramento de mídia avaliando a repercussão e a visibilidade da marca da patrocinadora nos principais eventos do calendário oficial; (c) relatório de projetos sociais abarcados no contrato; (d) relatório técnico consolidado, demonstrando o cumprimento de todas as contrapartidas negociadas; (e) relatório das

ações de endomarketing; (f) relatório de verificação sobre as demonstrações financeiras dos valores repassados e das despesas do respectivo semestre; e (g) pesquisa *recall* da marca Correios, a fim de verificar a vinculação da mesma com os esportes patrocinados.

45. Segundo a equipe de auditoria, esta forma de avaliação se assemelha mais a uma avaliação de cumprimento de contrapartidas, dada a natureza dos relatórios que se referem aos eventos realizados, aos projetos sociais, às ações de endomarketing, às demonstrações financeiras. Ressaltou que a avaliação dos resultados dos patrocínios concedidos não deve se confundir com a avaliação do cumprimento das cláusulas contratuais pela patrocinada.

46. Registrou, ainda, que não foram apresentadas as pesquisas *recall*.

47. Quanto aos relatórios de monitoramento de mídia, entendeu que não substituem a avaliação de resultados dos patrocínios, a despeito de irem um pouco além do que apenas a verificação do cumprimento de contrapartidas, por fornecerem informações que es aproximam mais de uma avaliação de custo x benefício do que da comprovação das despesas incorridas pela entidade patrocinada.

48. Para a equipe, o relatório de monitoramento de mídia, apesar de auxiliar a avaliação de resultados dos patrocínios, não se presta a ser instrumento capaz de substituí-la, tendo em vista que:

(a) o valor apurado traduz a exposição da marca por si só, o que se assemelha mais ao cumprimento do objeto do contrato do que aos resultados do patrocínio;

(b) o valor do patrocínio com base no custo do anúncio no programa em que a exposição foi gerada, não se traduz em equivalência, pois o custo de um anúncio exclusivo de uma marca, onde se passa uma mensagem por determinado período de tempo, não pode ser o mesmo de exposição por conta de patrocínio, onde não há exclusividade, transmissão de mensagem e qualquer controle sobre o tempo e o modo como a marca será exposta; e

(c) somente a partir do valor de mídia calculado, não é possível aferir o impacto da ação de patrocínio nos resultados da empresa e no alcance de seus objetivos.

49. Quanto à metodologia de avaliação de resultado constante no Manual de Comunicação da entidade, a equipe ponderou, essencialmente, que: (a) aproxima-se, em grande medida, com a avaliação de cumprimento de contrapartidas (quesitos como material de divulgação, projeto e proponente; esses últimos com peso maior que os demais quesitos, inclusive); e (b) não considera nem os objetivos da empresa com os patrocínios, nem os respectivos públicos-alvo (ambos deveriam ser definidos previamente a cada ação, e não o são); (c) metas são previamente definidas para qualquer ação, sem levar em conta as especificidades de cada patrocínio, o que não se mostra producente; (d) avaliação subjetiva (expressões como "avaliação do quesito público deve ser feita a partir do bom senso" e "receptividade do público feita pela equipe que realizará o acompanhamento do projeto") e (e) somente no quesito público interno há a previsão de realização de consultas, que pré-define, entretanto, a quantidade de consultas (de 20 a 40), independentemente do tamanho do projeto e se limitam a perguntar sobre a percepção do projeto e a identificação dos Correios como patrocinador, não implicando qualquer tipo de avaliação acerca da imagem da empresa.

50. Por fim, no exame dos contratos que compuseram a amostra, a equipe verificou, em suma, que:

i. Mapas Finais de Apuração, que demonstram a avaliação final do resultado do patrocínio (média dos quesitos público-alvo, material de divulgação, projeto e proponente), apresentam preenchimento incompleto (quesitos não avaliados, inexistência de análises capazes de justificar os conceitos dados, marcação de diversas contrapartidas não atendidas sem explicações e registro de informações divergentes do registrado na respectiva ficha técnica ou nos relatórios de acompanhamento);

ii. prorrogação de contrato de patrocínio sem prévia avaliação dos resultados (Contrato 334/2012 (Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos – Valor: R$ 95,7 milhões) e sem indícios de realização de *recall* no contrato anterior.

51. Ante as análises que fez, a equipe de auditoria propôs que seja determinado à ECT que (a) ao encerrar cada contrato de patrocínio esportivo, vigente ou futuro, avalie os resultados alcançados,

adotando critérios objetivos; e (b) divulgue, tempestivamente, em seu sítio na internet, o encerramento de contratos de patrocínio esportivo, explicitando os resultados alcançados com a iniciativa.

52. Além disso, propôs que seja determinado ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que inclua, no escopo da auditoria de contas anuais da ECT, a verificação do cumprimento dos arts. 33 e 34 da IN Secom/PR.

53. Incontroverso o fato de que a ausência de avaliação do retorno dos patrocínios pode resultar na realização e/ou manutenção de contratos de patrocínio desvantajosos para a entidade ou caracterizar até mesmo uma doação, ao não ser transparente quanto à sua contribuição para a marca e para os relacionamentos da empresa. Com a razão o órgão instrutivo quando assevera que a avaliação de retorno pressupõe prévio estabelecimento de objetivos quantificáveis com as ações de patrocínio pela instituição.

54. Como registra, por exemplo, especialista da área (Francisco Neto), são quatro os fatores que determinam o sucesso de um patrocínio: a geração de publicidade; a mudança da imagem da marca ou produto; a garantia de visibilidade do patrocínio e a percepção da promoção junto ao público. Nesse aspecto, a medição do fator geração de publicidade é feita por meio da mensuração do espaço conquistado nas mídias eletrônicas e impressas; enquanto a mudança da imagem da marca é medida com pesquisas aplicadas em grupos consumidores. Já a visibilidade do patrocínio pode ser mensurada com base na quantidade de fotos onde a marca ganha destaque e o fator percepção da promoção junto ao público pode ser avaliado por intermédio de pesquisas executadas no próprio local onde o evento ocorre.

55. Deste modo, a forma de avaliação observada nos Correios apresenta fragilidades que devem ser superadas, em que pese apresentar aspectos, ao menos teoricamente, que se aproximam de uma análise de retorno condizente com os objetivos pretendidos (se definidos previamente), a saber *endomarketing*, *recall*, pesquisas e monitoramento de mídia.

56. Isto posto, pertinente determinação à ECT para adoção das medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir, de forma objetiva, a relação custo-benefício resultante de cada contrato firmado, tendo em vista os valores por ela empregados.

57. Registre-se, por oportuno, que a ECT comunicou que está em evolução estudo para aprimoramento da metodologia utilizada, de modo que ela reflita as distinções entre as peculiaridades dos patrocínios em geral e dos patrocínios esportivos.

VIII

58. Em relação aos mecanismos de verificação do cumprimento dos contratos de patrocínio, a equipe de auditoria asseverou que não são eficazes, apesar de formalizados, contemplando regras para prestação de contas até mais amplas do que prevê o normativo da Secom.

59. Isso porque o exame dos contratos que compõem a amostra demonstrou falhas no acompanhamento e na gestão destes contratos, com, segundo apontou a aludida equipe, riscos de prejuízo ao erário, decorrentes da inexecução/execução parcial dos ajustes, a saber:

(a) identificação, pelos fiscais, de problemas na execução contratual e, a despeito de notificarem o patrocinado, não foram constatadas análises aos esclarecimentos eventualmente apresentados, tampouco os desdobramentos de cada caso, como as sanções contratuais eventualmente aplicadas;

(b) geração de mídia desfavorável em alguns casos, sem que o fato tenha sido adequadamente tratado;

(c) transferência do ônus de fiscalização ao contratado que custeia as viagens dos fiscais, para que possam fiscalizar *in loco* os eventos (risco de conflito de interesse), assim como a contratação, pela patrocinada, de empresa de auditoria independente para análise das prestações de contas, os quais deveriam ficar a cargo da entidade;

(d) fiscalização direta pela ECT (fiscais dos contratos), que é realizada por amostragem, não se mostra capaz de garantir que nos meses não fiscalizados os problemas não ocorram;

(e) relatórios de acompanhamento dos eventos sem conclusão ou com conclusões cujas avaliações dos resultados são superficiais e subjetivas.

60. Diante dos fatos, a auditoria concluiu que "a insuficiência nos mecanismos de verificação do cumprimento dos contratos de patrocínio resulta em falhas graves no acompanhamento e na gestão desses contratos, e, em última instância, em riscos de prejuízo ao erário, decorrentes da inexecução/execução parcial dos ajustes".

61. Propôs, desta forma, o que acolho, que seja determinado à ECT o aprofundamento dos exames realizados na execução financeira dos contratos de patrocínio, no caso da existência de problemas observados por ocasião da fiscalização por amostragem e a implementação de mecanismos adicionais de controle que garantam a adequada execução dos ajustes e o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, em cumprimento ao art. 31 da IN Secom/PR 9/2014, informando-os no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

62. Ressalto, quanto ao tópico, a afirmativa da equipe de que, não obstante a prática adotada pela ECT de fazer constar, nos termos contratuais, cláusula no sentido de que o "envolvimento ou participação da patrocinada, seus dirigentes ou representantes em atos não condizentes com a postura desportiva ou que tragam prejuízo à imagem institucional da patrocinadora constitui motivo de rescisão contratual", não foi observado, de fato, a implementação de tal medida, o que demonstra, segundo a aludida equipe, "falta de zelo pela sua imagem institucional ao manter patrocínios mesmo quando os patrocinados geram mídia negativa para a empresa", como, por exemplo, no caso do patrocínio da Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos (CBDA).

63. Isso porque, quando da notícia de irregularidades no contrato de patrocínio da ECT com a CBDA (superfaturamento e fraude na gestão da entidade), a avaliação dos possíveis impactos na imagem corporativa da estatal com a manutenção ou rescisão do contrato não foi realizada nem tempestivamente (investigação instaurada somente após sete meses das notícias, quando houve a efetiva prisão do presidente da entidade) nem de forma fundamentada, tendo as análises focado mais os prejuízos a serem causados à confederação e ao esporte com a rescisão do que à imagem da ECT com a manutenção do contrato.

64. Entre as primeiras notícias negativas e a referida prisão, foi assinado novo contrato com a CBDA. Após a instauração da investigação, no entanto, foi acordado com o novo administrador da entidade um plano de melhoria com práticas de governança, *compliance* e maior rigor sobre os controles internos, cuja implantação, segundo concluiu a investigação, impediu a ocorrência de prejuízos à imagem institucional da estatal. Tal conclusão, segundo a equipe de auditoria, não foi baseada em qualquer tipo de estudo, consistindo em conclusões meramente opinativas e feitas a partir, não das notícias iniciais de irregularidades, mas daquelas quando o acordo de melhoria de governança já estava em andamento.

65. Registro que a decisão foi pela manutenção deste último contrato, condicionada a termo aditivo com a exigência de apresentação de Plano Final de Governança e de Plano Final de Transparência e Controle, elaboração de plano para redução de despesas administrativas, assim como inclusão de cláusula contratual tratando do percentual de matérias negativas, que, uma vez superior a 70%, deveria ensejar abertura de processo de rescisão.

IX

66. Quanto a contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção, prática vedada pelo art. 25, § 4, da IN/Secom 9/2014, a equipe identificou que, no período de 2012/2016, foram firmados 16 contratos nestas condições.

67. A ECT alegou que os contratos foram firmados com as empresas detentoras dos direitos sobre o evento patrocinado, não havendo alternativa para patrocínio do evento sem que fosse com a respectiva empresa.

68. Sobre o assunto, a equipe ressaltou entendimento da Secom no sentido de que não haveria óbice quanto à existência de contratos de patrocínio com agências de publicidade e/ou promoção, desde que estes sejam os reais detentores dos direitos relativos ao projeto/evento patrocinado.

69. Todavia, a equipe entendeu que, a despeito de os projetos nessas condições firmados pela ECT terem sido aprovados pela Secom, restou configurada desconformidade das aludidas contratações com o disposto no art. 25, § 4º, da IN Secom-PR 9/2014, que dispõe: "é vedada a contratação de patrocínio por intermédio de agência de publicidade e/ou agência de promoção".

70. O risco, de acordo com aquela equipe, é o acréscimo desnecessário e indevido nos custos dos patrocínios. Ponderou, ainda, que o fato de as agências serem detentoras dos direitos sobre o evento não exclui a eventual existência de intermediação.

71. A respeito do tema, registro que a questão também foi levantada nos processos em que foram avaliadas as ações de patrocínio concedidos pela CAIXA (TC 018.810/2017-9), pela Petrobras (TC 018.224/2017-2) e pelo Banco do Brasil (TC 018.757/2017-0). Nos aludidos processos, os gestores ponderaram acerca de ambiguidade na norma da Secom que fragilizaria sua aplicação, no que tange o conceito de "intermediação". Tal definição, segundo entenderam as mencionadas entidades, careceria de clareza, para que não deixasse margens para diversas interpretações, como por exemplo, o entendimento de que a intermediação é vedada apenas quando envolver agências de publicidade e promoção, e não outras empresas com natureza diversa.

72. Assim, naqueles processos foi sugerido, tendo em vista o caráter sistêmico das orientações da Secom, que a questão fosse discutida no âmbito do relatório consolidador da presente FOC (TC 034.922/2016-4), ocasião em que deveria ser expedida recomendação àquela secretaria para que adotasse os procedimentos necessários para aperfeiçoar a normatização relacionada à referida vedação, de modo a mitigar dificuldades de interpretação quando da aplicação da referida norma.

73. Nestas condições, como naqueles processos, o referido encaminhamento se aplica.

X

74. A equipe identificou também a ocorrência de prorrogações irregulares de contratos de patrocínio, com base no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993 (serviços continuados).

75. Segundo asseverou, fundamentar a prorrogação de um contrato de patrocínio como se serviço continuado fosse, com base no fato de que este envolveria "necessidade contínua de recursos da entidade patrocinada", descaracteriza esse tipo de ação. Conforme dispôs, "contrato de patrocínio, pela sua lógica intrínseca, considerando suas características e requisitos, consignados na normatização pela Secom, não poderia, sob nenhuma hipótese, ser considerado um serviço continuado, porque é ação absolutamente discricionária do gestor, não havendo como vincular sua eventual interrupção com o comprometimento da continuidade das atividades da empresa".

76. Além do mais, ponderou que qualquer ação de patrocínio deve ser vinculada a um planejamento de negócio da empresa associado a uma estratégia de *marketing*, visando ao atingimento de objetivos de negócio pré-determinados, considerando o ambiente, não estático, em que se insere a empresa.

77. Frisou, ainda, que prorrogações sucessivas prejudicam a necessária avaliação dos resultados alcançados com os patrocínios, que devem considerar os objetivos de comunicação, a natureza e a diversidade das ações previstas, o público-alvo, as diretrizes e estratégias do patrocinador e o volume de recursos despendidos, conforme estipula o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014.

78. Desta maneira, propôs que seja determinado à ECT que se abstenha de prorrogar a vigência de contratos de ações de patrocínio fundamentando-a na exceção prevista art. 57, II, da Lei 8.666/1993, que trata da prestação de serviços continuados, como também de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014.

79. Verifico que esse tema também foi abordado no âmbito do processo consolidador desta FOC (TC 034.922/2016-4), no qual, inclusive, há proposta no sentido de ser firmado entendimento de que "o patrocínio, considerando as características intrínsecas a esse tipo de ação, e considerando o fato de ser contratado por meio de processo de inexigibilidade de licitação, enquanto serviço singular, não pode ser caracterizado e prorrogado como serviço de natureza contínua a que se refere o

art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, uma vez que o patrocínio deve ser compreendido como aquele serviço específico, pontual, individualizado, perfeitamente delineado em sua extensão, preciso e objetivo em sua definição, diferenciador em relação a outros do mesmo gênero, limitado no tempo".

80. Deste modo, considero que o assunto deva nele ser tratado e o entendimento a ser adotado seja dirigido à Secom para que, como responsável pela coordenação das ações de comunicação governamental, estenda-o a todos os órgãos e entidades integrantes do Sicom.

XI

81. Os três últimos achados apontados pela equipe de auditoria dizem respeito à a) concessão de benefícios indevidos (ingressos e viagens), em razão de patrocínios concedidos; b) desvio de finalidade na aplicação de recursos vinculados ao Plano Brasil Medalhas/PBM e de Manutenção da CBDA"; e c) favorecimento da Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS).

82. Com relação ao primeiro, a equipe de auditoria verificou que ingressos e pacotes de viagens (passagem, hospedagem, com direito a acompanhante) dos eventos patrocinados integram as contrapartidas dos contratos assinados, para serem oferecidos a convidados da empresa, para ações de relacionamento com clientes ou para ações de *endomarketing*.

83. Ressaltou a equipe que, de acordo com o Acórdão 10.197/2011-TCU-1ª Câmara, **Ministro Walton Alencar Rodrigues**, há que ser demonstrado, por meio de controles a serem instituídos pelas entidades, as vantagens institucionais da distribuição desses benefícios, a fim de que não se afronte os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

84. No caso da ECT, a equipe de auditoria reportou, após análise dos contratos, que, rotineiramente, não há registro dos beneficiados com os pacotes de viagens e/ou ingressos e, quando há, as informações se mostram incompletas em termos de identificação e/ou sem motivação suficiente para a seleção dos convidados. Pontuou que há casos em que os beneficiados são os próprios dirigentes da estatal junto com acompanhantes (gerentes e presidente), "não sendo possível, especialmente nesses casos, restarem demonstradas as vantagens institucionais", como no caso do Contrato 353/2012 (Koch Tavares Promoções e Eventos Ltda., competição de tênis Brasil Open 2011, realizado em Costa do Sauípe/BA).

85. A ECT alegou que os benefícios são distribuídos para clientes com os quais a empresa mantém relacionamento negocial ou institucional e para seus representantes que farão o relacionamento com os clientes no local do evento, além de serem utilizados como ações de *endomarketing* e de reconhecimento meritório de empregados.

86. A equipe reconhece que os eventos esportivos são oportunidades para ações de relacionamento com clientes estratégicos da ECT, mas asseverou que não foi possível identificar registros com detalhamento mínimo dos beneficiários de ingressos/pacotes de viagens, tampouco com motivação associada à escolha de cada beneficiário. Frisou que tal ausência de transparência, além de injustificada, cria óbice ao controle e constitui prática reiterada da empresa, em descumprimento ao citado Acórdão 10.197/2011-TCU-1ª Câmara, *in verbis*:

> 1.5.1. dar ciência à ECT acerca da inexistência de controles que demonstrem as vantagens institucionais da distribuição dos ingressos obtidos como contrapartida no âmbito do Contrato 143/2011, bem como dos pacotes de viagem distribuídos em função do Contrato 15/2011, o que afronta os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade; "

87. Por fim, considerando que a "concessão de viagens e/ou ingressos custeados com recursos públicos destinados a ações de patrocínio sem a comprovação da vantagem institucional afronta os princípios da moralidade e da impessoalidade e repercute, inclusive, em questionamento acerca da motivação da contratação do patrocínio, visto que representa um potencial conflito de interesse", a equipe propôs a realização de audiência do presidente da entidade para que se justifique quanto à reiterada inexistência de controles que demonstrem as vantagens institucionais da distribuição dos ingressos e dos pacotes de viagens obtidos como contrapartida de contratos de patrocínio, o que afronta os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, conforme dado ciência por meio do item 1.5.1 do Acórdão 10.197/2011-TCU-1ª Câmara.

88. Em adição, propôs que seja determinado à ECT que (a) abstenha-se de autorizar o deslocamento de fiscais de contratos de patrocínio para viagens custeadas pelas entidades patrocinadas com a finalidade de acompanhamento e fiscalização dos ajustes; e (b) formalize todos os processos de concessão de benefícios sob a forma de ingressos e de pacotes de viagens em razão da celebração de contratos de patrocínios esportivos, incluindo todas as decisões atinentes a essas concessões, de modo a demonstrar os critérios utilizados para definir os destinatários de tais benefícios, a motivação e a vantagem institucional para cada concessão.

89. E, por fim, sugeriu que seja determinado à Segecex/TCU que autue representação para identificar os beneficiários de ingressos e pacotes de viagens no âmbito de todos os contratos de patrocínio esportivo firmados pela ECT desde 2012, para apuração de eventuais irregularidades e prejuízos ao interesse público, e para adoção, se for o caso, das medidas cabíveis para o ressarcimento de valores.

90. Com razão o órgão instrutivo quando asseverou que os eventos esportivos são oportunidades para ações de relacionamento com clientes estratégicos da ECT e que para isto ocorra sem afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade os benefícios devem ser distribuídos sob régia motivação institucional, devendo a entidade, nos termos do entendimento deste Tribunal, manter os controles devidos desta distribuição e de sua motivação.

91. Verifico dos documentos incorporados aos autos, relativos a vários eventos, que existe a indicação dos beneficiários e até motivação. Todavia, esta, com efeito, na maioria das vezes, não se apresentou completa o suficiente para explicitar as razões da concessão dos benefícios. Por exemplo, para o WTA – Brasil *Tennis Cup* 2016 (Florianópolis, 31/7 a 5/8), as razões declinadas para os ingressos/viagens concedidos foram em razão de ações de *endomarketing* ("equipe de gestão regional da rede franqueada de Florianópolis"), para franqueadores da ECT ("melhor colocação na classificação final do PEGFranCO – etapa nacional; "6º lugar no 2º ciclo do concurso de boas práticas") (peça 97, p.190/194). Para outros eventos, a motivação dada foi "cliente estratégico" ou apenas "Correios", quando era empregado da empresa ou somente o cargo ocupado (peça 39, p. 46; peça 59, p.1/2; peça 58, p.75).

92. Diante disto, com efeito, os controles realizados pelos Correios ainda não se mostram satisfatórios no quesito motivação. Porém, considero suficiente, nesta oportunidade, a expedição da determinação proposta pela unidade técnica para que a entidade formalize os processos de concessão de benefícios (ingresso e passagens) de modo a demonstrar os critérios utilizados para definir os destinatários e a vantagem institucional para cada concessão.

93. Deixo de acolher, ainda, a sugestão para que a Segecex autue representação para a apuração indicada pela equipe de auditoria. Considerando sobretudo que a consecução da apuração pretendida acarretará, inevitavelmente, em realização de auditoria, entendo que, por ocasião do planejamento ordinário das fiscalizações futuras, a Segecex, juntamente com a unidade técnica competente, poderá avaliar a conveniência e oportunidade da realização de trabalhos na área sugerida.

94. Em relação à utilização de recursos vinculados ao Plano Brasil Medalhas/PBM (iniciativa do governo federal para, juntamente com as estatais, apoiar seleções e atletas com chance de medalhas nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016), a equipe verificou que, no âmbito do Contrato 334/2012 (Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos/CBDA e ECT), parte (cerca de R$ 1,4 milhão) dos recursos destinados ao Plano Brasil Medalhas (para natação e das maratonas aquáticas – R$ 9.800.000,00) teria sido desviada para aplicação diversa (despesa administrativa e de manutenção da CBDA) do que prescreve a Portaria ME 83/2013 (apoio ao atleta e ao centro de treinamento).

95. No decorrer do contrato 334/2012, firmado entre a CBDA e a ECT, a primeira solicitou reajuste do valor destinado a despesas administrativas, sob a alegação de que o valor inicialmente ajustado não levou em conta as ações destinadas ao PBM, incorporadas no referido contrato.

96. A ECT alegou, quanto à referida realocação de valores, que o montante transferido não saiu daquele destinado ao PBM, mas sim do Projeto Brasil Olímpico, outro projeto criado pelos Correios e a CBDA, com valores incluídos no Contrato 334/2012, que objetivava incluir mais atletas de desportos

aquáticos no ranking, com o estímulo a buscarem o seu aperfeiçoamento e pleitear sua inscrição no Brasil Medalhas. Assim, asseverou a estatal ter inexistido o alegado desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Plano Brasil Medalhas, mas realocação de recursos do Projeto Brasil Olímpico, dentro dos limites previstos em seu Manual de Comunicação.

97. A equipe de auditoria não acatou tal alegação, por entender que "os documentos encaminhados não incluem comprovação efetiva de que os recursos não eram do Plano Brasil Medalhas". Segundo sustentou, tais documentos "não foram capazes de elidir o fato de que foi aprovado pagamento de despesas administrativas com base nos recursos do Plano Brasil Medalhas, ainda que, formalmente, na sequência, esses recursos tenham sido declarados como de outra fonte".

98. Desta forma, propôs a realização de audiência da titular e da substituta do Departamento de Comunicação Estratégica/ECT para que justifique tal realocação e consequente desvio de finalidade na aplicação dos recursos do PBM.

99. Deixo de acolher tal proposta. Além do fato tido por irregular - desvio de finalidade na aplicação dos recursos alocados no PBM - ser estranho ao objeto da presente auditoria, considero não estar suficientemente caracterizado. A própria equipe de auditoria dispôs em suas análises finais que "mesmo que o recurso não tenha saído formalmente da rubrica orçamentária do Plano Brasil Medalhas, deliberadamente, como ficou caracterizado no relatório preliminar [antes das explicações dadas pela estatal e acima descrita], ele não poderia sequer ter sido usado para compor o montante sobre o qual foi definido o valor proporcional relativo à manutenção da entidade". Logo, caso haja pertinência e conveniência de aprofundamento da questão, deve a unidade técnica incluí-lo em futuros trabalhos.

100. Por fim, o favorecimento à Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS) estaria caracterizado, segundo a equipe, pelo fato de a ECT ter repassado, ainda que indiretamente, recursos à referida confederação ao tempo em que ela se encontrava inadimplente com a própria estatal, decisão acerca da qual entende caber questionamento sobre a conduta dos responsáveis.

101. A equipe de auditoria registrou que a CBFS foi arrolada em três processos administrativos (53.101.004387/2014-13, 53101.005877/2014-29 e 53101.004384/2014-71), no âmbito da estatal, por conta de irregularidades no Contrato de Patrocínio 130/2012, que resultaram em propostas de encaminhamento tendentes à, respectivamente: (a) fixação de data limite para implementação das ações de contrapartida, (b) à aplicação de advertência à confederação e (c) à aplicação de multa no valor de R$ 2.147.368,40. No entanto, tais processos administrativos ficaram sem providências por mais de dois anos.

102. Segundo a aludida equipe, a ECT só deu seguimento aos processos administrativos instaurados após ser instada por Procurador da República a apresentar documentos atinentes à gestão do patrocínio concedido à CBFS. Agravante da situação, conforme ressaltou o órgão instrutivo, foi o fato de que, enquanto os referidos processos administrativos se encontravam parados, a ECT fazia novas contratações de patrocínios ao futsal, por intermédio da agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda. (Contratos 283/2014 e 391/2014), que, por sua vez, mantinha contrato com a CBFS, a proprietária do evento patrocinado.

103. Além disso, a equipe reportou outros fatos que, no seu entender, são indicativos do favorecimento da CBFS (§ 355 do relatório precedente).

104. Desta forma, propôs a realização de audiência dos titulares, e do substitutos (nos respectivos períodos de gestão), do Departamento de Comunicação Estratégica/ECT para que justificasse a "omissão no dever de tomar todas as providências cabíveis para promover o andamento e a resolução dos processos administrativos instaurados relativos ao Contrato 130/2012, omissão essa concomitante com a assinatura dos Contratos 283/2014 e 391/2014 com a agência TFW Marketing Esportivo e Participações Ltda., como forma de repasse indireto de recursos à Confederação Brasileira de Futebol de Salão, que, estando na ocasião ainda em débito com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, acabou por ser favorecida indevidamente, o que caracterizou uma gestão temerária de recursos públicos".

105. Acolho a proposta de audiência, mas determino, para melhor deslinde processual, que seja constituído processo apartado para apuração de todos os indícios de irregularidades apontados pela equipe de auditoria em relação à CBFS. Assim, cópia do item IV.3 do relatório de fiscalização e dos demais documentos pertinentes devem ser extraídos destes autos para compor o novo processo a ser autuado, o qual, após exame mais pormenorizado dos fatos, deve ser submetido ao relator para o processamento das medidas preliminares cabíveis.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2768/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.735/2017-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Carlos Roberto Fortner.
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com o objetivo de verificar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados com entidades esportivas, nos exercícios de 2012/2016;

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

9.1 determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que:

9.1.1. abstenha-se de incluir modalidades predefinidas, em seu Manual de Comunicação, para fins de patrocínio, para que esse instrumento se mantenha alinhado ao plano estratégico da empresa, ao mesmo tempo que preserve o interesse público, e para que atenda o que prescrevem o inciso VI do art. 7º do Decreto 6.555/2008 e o inciso XI do art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014, assim como os arts. 2º e 50, inciso IV, da Lei 9.784/1999, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais;

9.1.2. adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa da motivação de cada patrocínio firmado, espelhando os critérios de seleção fixados normativamente pela entidade, orientados para os objetivos institucionais de comunicação previamente estabelecido, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos;

9.1.3 precifique ações futuras de patrocínio com base na expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação mensuráveis e previamente definidos, conforme o que prescreve o art. 25, §1º, c/c o art. 2º, inciso II, e art. 4º, inciso XI, da IN-Secom/PR 9/2014 e de acordo com os limites estabelecidos no art. 93 da Lei 13.303/2016, de modo a conter elementos objetivos que fundamentem a decisão do patrocinador pelo montante a ser aplicado;

9.1.4. adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada

ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.1.5. aprofunde os exames realizados na execução financeira dos contratos de patrocínio firmados no caso da existência de problemas observados por ocasião da fiscalização por amostragem e implemente mecanismos adicionais de controle que garantam a adequada execução dos ajustes e o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, em cumprimento ao art. 31 da IN Secom/PR 9/2014;

9.1.6. formalize todos os processos de concessão de benefícios (ingressos e pacotes de viagens) em razão da celebração de contratos de patrocínios esportivos, incluindo todas as decisões atinentes a essas concessões, em homenagem à transparência e de modo a demonstrar os critérios utilizados para definir os destinatários de tais benefícios, a motivação e a vantagem institucional para cada concessão;

9.1.7. divulgue, tempestivamente, em seu sítio na *internet*, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando, exceto no que se refere a informações protegidas por sigilo comercial, (a) as razões da escolha do patrocinado, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso I, e art. 5º, inciso I, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 50 da Lei 9.784/1999 e o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011; (b) a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação associada ao valor estipulado para a ação de comunicação, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso XI, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011; e (c) os resultados alcançados com a iniciativa, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso XI, e art. 5º, inciso I, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011;

9.1.8. abstenha-se de autorizar deslocamento de fiscais de contratos de patrocínio para viagens custeadas pelas entidades patrocinadas com a finalidade de acompanhamento e fiscalização dos ajustes;

9.1.9. abstenha-se de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada em análises fundamentadas nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014;

9.2. determinar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que inclua, no escopo da auditoria de contas anuais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a verificação do cumprimento dos arts. 33 e 34 da IN Secom/PR;

9.3 recomendar, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que articule junto à Secom a constituição de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da empresa para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.4. determinar à SecexEducação a constituição de processo apartado para apuração de todos os indícios de irregularidades apontados pela equipe de auditoria em relação à CBFS, cujas cópia do item IV.3 do relatório de fiscalização e dos demais documentos pertinentes devem ser extraídos destes autos para compor o novo processo a ser autuado, o qual, após exame mais pormenorizado dos fatos, deve ser submetido ao relator para o processamento das medidas preliminares cabíveis;

9.5. determinar à Segecex que, por ocasião do planejamento ordinário das fiscalizações futuras, avalie, juntamente com a unidade técnica competente, a conveniência e a oportunidade da realização de auditoria para apurar eventuais irregularidades na concessão de benefícios (ingressos e pacotes de viagens) no âmbito dos contratos de patrocínio esportivo firmados pela ECT; e

9.6. dar ciência desta deliberação aos Correios e à Secom.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2768-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 019.736/2017-7.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).
Responsáveis: Antônio Claret de Oliveira (258.073.586-00).
Representação legal: Lilian Macedo Novais (OAB/DF 29.511).

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AVALIAÇÃO SISTÊMICA DAS CONTRATAÇÕES DE PATROCÍNIO EM SEIS EMPRESAS ESTATAIS. RELATÓRIO DE AUDITORIA NA INFRAERO. AUSÊNCIA DE PLANO DE COMUNICAÇÃO QUE CONSOLIDE AS POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E OBJETIVOS DE COMUNICAÇÃO DO BANCO ESTATAL. VALORES DOS CONTRATOS DE PATROCÍNIO NÃO FORAM PAUTADOS PELA EXPECTATIVA DE ALCANCE DOS OBJETIVOS DE COMUNICAÇÃO. AVALIAÇÃO INADEQUADA DOS RESULTADOS DOS PATROCÍNIOS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas.

10. A presente auditoria foi realizada nos contratos de patrocínio firmados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), abrangendo o período de 2012 a 2016.

11. Finalizados os trabalhos fiscalizatórios, foi elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) a instrução a seguir transcrita, com ajustes de forma pertinentes, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 67/69):

(...)

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

5. A origem do presente trabalho consiste no item 9.3.2 do Acórdão 1.785/2015 – TCU – Plenário, de 22/7/2015, por meio do qual foi determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que, quando da formalização de novas propostas de fiscalização a serem realizadas pela unidade, considerasse como prioritárias, entre outras, a auditoria de conformidade dos contratos de patrocínio das estatais federais, relacionados ao esporte.

6. Nesse contexto, em cumprimento ao Despacho de 07/12/2016 (TC 034.383/2016-6), combinado com o Despacho de 13/6/2017 (TC 034.922/2016-4), ambos do Ministro Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), nos períodos compreendidos entre 21/7/2017 e

24/7/2017 (Portaria 615/2017), entre 11/9/2017 e 15/9/2017, 2/10/2017 e 6/10/2017, e 13/11/2017 e 24/11/2017 (Portaria 720/2017).

7. Este relatório trata exclusivamente da auditoria realizada na Infraero.

II.2. Visão geral do objeto

8. A Infraero é uma empresa pública cuja criação foi autorizada por meio da Lei 5.862/1972, com a finalidade de "implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República" (art. 2º).

9. De acordo com seu estatuto, art. 5º (peça 16, p. 3), incluem-se entre as competências da empresa: superintender técnica, operacional, administrativa, comercial e industrialmente as unidades da infraestrutura aeroportuária, os órgãos de apoio à navegação aérea e outros sob sua jurisdição; promover a captação de recursos, em fontes internas e externas, a serem aplicados na administração, operação, manutenção, expansão e no aprimoramento da infraestrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea; e promover e coordenar, junto aos órgãos competentes, as medidas adequadas para a instalação e a permanência dos serviços de segurança, polícia, alfândega, justiça e saúde nos aeroportos.

10. Da estrutura organizacional da empresa, apresentada na Figura 1, destaca-se a Diretoria Comercial e de Logística de Cargas (DC), sob a qual encontra-se o setor responsável pela gestão das ações de marketing comercial da empresa.

Figura 1 – Estrutura organizacional da Infraero

Fonte: http://www4.infraero.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/

11. Conforme informações apresentadas por meio do Ofício 3060/PRAI(AICM)/2017, de 22/9/2017 (peças 14, 17, 18 e 19), a estrutura da empresa passou por algumas transformações desde 2012. No entanto, a área responsável pelo marketing comercial manteve-se sempre na Diretoria Comercial e de Logística de Cargas. A estrutura atual segue apresentada na Figura 2:

Figura 2 – Estrutura da Diretoria Comercial e de Logística de Cargas, de 2017

Fonte: Ofício 3060/PRAI(AICM)/2017, de 22/9/2017 (peças 14 e 19)

12. Conforme informação constante do Ofício 3060/PRAI(AICM)/2017, de 22/9/2017 (peça 14, p. 3), as ações de patrocínio são desenvolvidas na Gerência de Promoção da Marca (CIPM), subordinada à Superintendência de Comunicação e Marketing Institucional (PRCI). A PRCI, por sua vez, está diretamente subordinada à Presidência da Infraero. A estrutura de unidades ligadas à Presidência está apresentada na Figura 3:

Figura 3 – Estrutura da Superintendência de Comunicação e Marketing Institucional, de 2017

Fonte: Estrutura organizacional da Infraero (peça 63, p. 3)

13. Passando-se à visão geral do objeto auditado, o patrocínio é uma das ações de comunicação do Poder Executivo Federal. O principal normativo que rege esse tipo de ação é a Instrução Normativa Secom/PR 9/2014 (precedida pela IN Secom/PR 1/2009, também utilizada como referência, no que couber, na presente auditoria).

14. O patrocínio, de acordo com o art. 2º, I, da IN Secom/PR 9/2014, consiste em "ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio".

15. Em 27/7/2017, esse conceito foi aprimorado pela IN Secom/SG-PR 1/2017 que define, em seu art. 3º, III, patrocínio como:

ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros.

16. Registra-se que as ações de patrocínios, como bem traz a definição atualizada, são vinculadas aos seguintes objetivos, segundo art. 1º, II, da IN Secom/PR 9/2014:

gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador.

17. O patrocínio pode ser do tipo incentivado ou não incentivado. Os patrocínios incentivados são aqueles que geram ao patrocinador um benefício fiscal, seja ele pessoa física ou jurídica. No caso de pessoa jurídica, essa deverá ser tributada com base no lucro real e poderá deduzir até 1% do seu imposto de renda devido. Para o benefício fiscal, o projeto deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte, a quem o patrocinado deverá prestar contas ao final do projeto.

18. Os referidos normativos da Secom/PR tratam indistintamente de quaisquer ações de patrocínios, sejam eles incentivados ou não. No entanto, os patrocínios incentivados seguem rito próprio, conforme definido na legislação pertinente, especialmente, no que diz respeito à aprovação do projeto pelo Ministério do Esporte, assim como a prestação de contas final. No caso dos patrocínios na área do esporte, a Lei 11.438/2006 e o Decreto 6.180/2007 são os principais normativos que regem a matéria.

19. Importa destacar que, embora não componha o escopo da presente auditoria, a Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas estatais, em especial no que tange às ações de patrocínio, foi considerada nas propostas de encaminhamento, dada sua recente entrada em vigor.

20. Conforme apresentado no relatório de levantamento do TCU sobre o Sistema Nacional de Desporto (TC 021.654/2014-0), a principal fonte de recursos do desporto olímpico e paraolímpico brasileiro é a Lei 10.264/2001 (conhecida como Lei Agnelo/Piva), a rigor uma alteração da Lei 9.615/1998.

21. Além da Lei 9.615/1998, outra fonte de recursos públicos importante para os comitês e confederações olímpicas e paraolímpicas consiste nos patrocínios concedidos pelas empresas estatais federais.

Gráfico 1 – Patrocínios de estatais x empresas privadas para o esporte de rendimento, em milhões, no período 2010-2014

Elaboração: TCU/SecexEducação. Fonte: ME, COB, CPB, CBC, CBDE, CBDU, confederações olímpicas/ paraolímpicas, empresas estatais federais. Não inclui patrocínios para a CBF.

22. De acordo com informações obtidas a partir dos próprios comitês e confederações, compiladas no gráfico 1, constatou-se que a participação de recursos de patrocínios privados no esporte de rendimento é residual. Em relação ao montante de recursos de patrocínios apurados no período 2010-2014, o setor privado aportou apenas 1,63%, enquanto os aportes de estatais somaram 8,33%.

23. Outro aspecto que demonstra a relevância da auditoria é o fato de o relatório de levantamento ter apontado para a existência de controles deficientes ou inexistentes dos recursos públicos aplicados no SND, o que pôde ser comprovado na Fiscalização de Orientação Centralizada (TC 023.922/2015-0) realizada com o objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva) por parte de entidades componentes do Sistema Nacional do Desporto (SND).

24. Cabe registrar que o valor total dos patrocínios da área esporte se destaca em relação às demais áreas, e no período de 2012 a 2016, os patrocínios esportivos representaram 43% do valor total de patrocínios da administração pública federal analisados no âmbito da Secom/PR.

25. Nesse cenário de aplicação de recursos públicos em valores vultosos ao setor esportivo, mostra-se relevante ressaltar que, por ocasião do levantamento no esporte de alto rendimento, que precedeu a presente fiscalização (Acórdão 1785/2015-TCU-Plenário), foram identificados os seguintes riscos:

a) Risco de ineficiência do Sistema Brasileiro do Desporto (incluindo o SND) e da inefetividade das políticas públicas de esporte, com potencial desperdício de recursos públicos;

b) Risco de desvio de recursos públicos destinados ao esporte de rendimento;

c) Risco de perpetuação da dependência dos recursos públicos para manutenção das principais entidades do SND;

d) Risco de óbice ao controle social;

e) Risco de não reversão do quadro de reduzida base do esporte de rendimento; e

f) Risco de que os resultados do Brasil nos Jogos Olímpicos de 2016, inclusive a meta de posicionar-se entre os dez primeiros países classificados, não fossem sustentáveis para o período pós 2016.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

26. Esta auditoria faz parte de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o intuito de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas, em especial sob a ótica dos critérios utilizados por essas estatais para fundamentar sua decisão a respeito de: escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal e aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secom/PR.

27. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os patrocínios estão sendo firmados e executados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

I. Quanto à atuação da Secom/PR:

a) Questão 1: Os normativos expedidos pela Secom/PR a respeito das ações de patrocínio têm se mostrado suficientes e efetivos com vistas à coordenação das ações de patrocínio empreendidas pelas empresas estatais, em especial no que diz respeito à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos?

b) Questão 2: As análises empreendidas pelo Depat estão de acordo com os normativos expedidos pela Secom/PR?

II. Quanto à atuação das entidades estatais patrocinadoras:

c) Questão 3: Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização?

d) Questão 4: As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva, entidade escolhida?

e) Questão 5: As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio?

f) Questão 6: As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração?

g) Questão 7: As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00?

h) Questão 8: Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção?

i) Questão 9: As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom/PR?

III. Quanto à atuação do Ministério do Esporte (ME):

j) Questão 10: O ME, principal agente formulador da Política Nacional de Esporte, tem estabelecido diretrizes para guiar a decisão das entidades patrocinadoras e a análise empreendida pela Departamento de Patrocínios/Secom/PR a respeito de quais entidades/eventos podem ser patrocinados?

28. O recorte das dez questões de auditoria buscou avaliar o ciclo de celebração, execução e avaliação de patrocínios esportivos realizados por entidades estatais, bem como avaliar temas relacionados com a normatização desse tipo de contratação, em especial no que diz respeito à sua robustez e capacidade de garantir o controle adequado da aplicação desses recursos. Para a presente auditoria aplicam-se somente as questões 3 a 9.

29. Destaca-se que não integra o escopo da presente auditoria o exame da conformidade da documentação relativa à prestação de contas no que se refere à comprovação de despesas executadas com recursos dos patrocínios.

II.4. Metodologia utilizada

30. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de

2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

31. Na fase de planejamento da FOC, como suporte à identificação do problema e à formulação das questões de auditoria, foram utilizados os resultados apresentados no relatório de levantamento realizado por esta unidade técnica no Sistema Nacional do Desporto.

32. Além disso, foram consideradas reportagens amplamente divulgadas na mídia relativas a indícios de má aplicação dos recursos públicos destinados a patrocínios esportivos por parte de entidades estatais.

33. Ainda na fase de planejamento, também foram realizadas as seguintes atividades: a) consulta à legislação, a documentos oficiais e a artigos relacionados ao tema da auditoria; b) elaboração de matriz de planejamento; c) definição dos contratos firmados por entidade a serem incluídos na amostra, considerando, entre outros aspectos, a materialidade do objeto contratado e o período de celebração do ajuste, em função da vigência dos normativos relacionados; d) realização de painel de especialistas com profissionais acadêmicos e do mercado privado envolvidos no estudo e na avaliação do patrocínio ao esporte; e e) realização de workshop de planejamento com os auditores membros das auditorias da FOC, com o objetivo de nivelar conhecimentos sobre o tema e preparar a fase de execução.

34. Na fase de execução dessa auditoria específica, para a aplicação dos procedimentos de auditoria previamente definidos e constantes da Matriz de Planejamento consignada no Fiscalis 265/2017, foram analisados documentos apresentados pela Infraero, além de outros constantes do Sistema de Controle de Ações de Comunicação (Sisac), sob gestão da Secretaria Especial de Comunicação da Presidência (Secom/PR).

35. O trabalho de delimitação do escopo resultou na escolha de quatro aspectos centrais: a) escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; b) quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; c) metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal e, d) aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secom/PR, assim como aos princípios constitucionais que regem a atuação de toda a administração pública e às disposições da Lei 8.666/1993. Registra-se que o escopo da fiscalização foi delimitado para ajustes vigentes no período de 2012 a 2016.

36. As técnicas de auditoria aplicadas consistiram sobretudo em exame documental, consideradas informações obtidas em reunião com os gestores.

37. Para fundamentar os exames realizados, foram utilizadas como principais fontes de critério de auditoria: a) Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal; e b) Instrução Normativa 9/2014-Secom/PR, que disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal.

38. Registra-se que a presente auditoria cumpriu seu objetivo de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre a Infraero e entidades do setor esportivo.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

39. Não há limitações inerentes à auditoria a serem relatadas.

40. Não obstante, cabe registro acerca das falhas na organização nos processos de patrocínio da entidade, que prejudicam o acompanhamento do processo, assim como o controle. Exemplos dessas falhas incluem documentos não acostados aos autos, com lacunas na numeração sequencial (peça 38, p. 318 e peça 39, p. 1), e documentos com até quatro numerações de página diferentes (peças 29, 31, 32, 43).

II.6. Volume de recursos fiscalizados

41. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 10.000.000,00.

42. O montante fiscalizado representa 100% do total dos contratos firmados pela Infraero com entidades esportivas, no período de 2012 a 2016, a título de patrocínio (peça 20).

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

43. Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar melhorias no processo de concessão de patrocínios ao setor esportivo pela Infraero, especialmente no que diz respeito ao incremento da eficiência, da eficácia, da economicidade, da impessoalidade, assim como da racionalidade na aplicação desses recursos públicos. Espera-se que tais benefícios minimizem os riscos de desvio de recursos públicos relativos a patrocínios.

III. Achados de auditoria

III.1 Ausência de estratégia de marketing definida pela Infraero, em prejuízo à racionalidade e à eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio, previstas no inciso VI do art. 7º do Decreto 6.555/2008 e no inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

III.1.1 Situação encontrada:

44. Nos termos do artigo 4º do Decreto 6.555/2008, com a redação dada pelo Decreto 7.379/2010, o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom) é integrado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência de República, como órgão central, e pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal que tenham a atribuição de gerir ações de comunicação, a exemplo da Infraero.

45. Já o inciso VI do artigo 7º do mencionado Decreto 6.555/2008 estatui que cabe às unidades administrativas de que trata o artigo 4º, sem prejuízo da subordinação administrativa aos órgãos e entidades de que fazem parte, "observar a eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos destinados às ações de comunicação".

46. A IN Secom/PR 9/2014, em seu art. 4º, XI, determina que o patrocinador deverá pautar sua atuação em diretrizes previstas no art. 2º do Decreto 6.555/2008, entre elas, a da observância da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos.

47. Para avaliação da estratégia de marketing definida pela Infraero e verificação do atendimento aos princípios prescritos no inciso XI, art. 4º da IN Secom/PR 9/2014 e no inciso VI do art. 7º do Decreto 6.555/2008, foi solicitado, por meio do Ofício de Requisição 1-265/2017 (peça 2), de 21/7/2017, o encaminhamento do conjunto de normativos internos a respeito da concessão de patrocínios, e das seguintes informações: existência de mapa de processo da concessão de patrocínios, existência de estratégia de marketing definida, existência de alinhamento entre a estratégia de marketing e o planejamento estratégico da empresa, existência de previsão de ações de patrocínio na estratégia de marketing.

48. Em resposta, o Ofício 2.408/PRAI(AICM)/2017 (peça 8, p. 1), de 4/8/2017, encaminhou o Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), de 3/8/2017.

49. Do conjunto de normativos internos solicitado, foi apresentada somente a Norma da Infraero NI – 21.07/E (CSO), de 31/1/2013 (peça 8, p. 6-21), que trata da concessão de patrocínios na empresa e cuja finalidade consiste em "regular os procedimentos para patrocínios concedidos a projetos culturais, sociais, ambientais, esportivos e educacionais".

50. Acerca do processo de concessão de patrocínios, o Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5) traz a informação de que não há um mapa pronto desse processo, posto que ainda está em curso o seu mapeamento. E apresenta a seguinte rotina administrativa:

- Defesa do Patrocínio da reunião da Diretoria Executiva da Infraero com apresentação dos resultados alcançados para fortalecimento da marca Infraero;
- Consulta da Entidade Esportiva quanto à manutenção do patrocínio;
- Envio do projeto de Patrocínio pela entidade esportiva;
- Inserção e defesa do Projeto de Patrocínio na SECOM/PR;
- Instauração de Processo licitatório de Inexigibilidade de licitação;
- Aprovação Jurídica/parecer e vistas de processo;
- Publicação Inexigibilidade;
- Publicação Contrato;
- Fiscalização de realização de contrapartidas;
- Pagamentos;

51. Por meio do Ofício 3060/PRAI(AICM)/2017 (peça 14), de 22/9/2017, foram acrescentadas as seguintes informações sobre o processo de concessão de patrocínio, consignadas no Memorando 9833/PRCI/2017 (peça 14, p. 2-4):

- O Proponente envia o projeto de Patrocínio à Infraero;
- A CIPM – Gerência de Promoção da Marca consulta a Entidade Esportiva quanto à manutenção do patrocínio (em casos de patrocínios existentes, aditamentos contratuais);

- O Patrocinado envia o projeto de Patrocínio à Infraero;
- A CIPM – Gerência de Promoção da marca aprecia o projeto de Patrocínio recebido do Proponente e defende o patrocínio na reunião da Diretoria Executiva com apresentação dos resultados a serem alcançados para fortalecimento da marca da Infraero;
- O apoio administrativo da Gerência de Promoção da Marca /CIPM executa a inserção no SISAC e o Gerente de Promoção da Marca/CIPM realiza a defesa do Projeto de Patrocínio na SECOM/PR;
- A Assistente Administrativo da Superintendência de Comunicação e Marketing Institucional/PRCI organiza processo e encaminha à Gerência de Licitações/LALI;
- A LALI – Gerência de Licitações providencia instauração de Processo de Inexigibilidade de licitação;
- A Gerência de Serviços Consultoria Jurídica de Brasília – CNCN realiza análise/parecer e aprovação jurídica com vistas no processo;
- A LALI – Gerência de Licitações realiza publicação do Processo de Inexigibilidade;
- A LACC – Gerência de Contratos após colher assinaturas do Patrocinado/Patrocinador publica Contrato no Diário Oficial da União;
- O Fiscal do Contrato de Patrocínio nomeado por Ato Administrativo fiscaliza as comprovações financeiras e realização de contrapartidas e propõe pagamento;
- O Gestor do Contrato – Gerente de Promoção da Marca – Aprova pagamento do patrocínio.

52. No que se refere à estratégia de marketing da empresa, o memorando em comento informa que essa estratégia está inserida no item 3 da NI – 21.07/E (CSO), de 31/1/2013 (peça 8, p. 6-21). No entanto, de acordo com a norma, o que o item em tela estabelece não é a estratégia de marketing, mas sim a política de patrocínios:

3 - Posicionar a Infraero, fortalecendo sua imagem perante a sociedade e seus públicos de relacionamento, em projetos de interesse mercadológico, financeiro/negocial ou institucional em consonância com as orientações da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR).

53. Cabe acrescentar o que trazem os itens 4 e 5 da NI – 21.07/E (CSO), de 31/1/2013 (peça 8, p. 6-21):

4 - O patrocínio da Infraero deverá atender às seguintes finalidades:
a) divulgar a marca para os diversos segmentos de públicos, a fim de fortalecer a sua atuação no mercado e o reconhecimento como Empresa socialmente responsável;
b) consolidar a imagem junto às comunidades e ao público em geral.
5 - O patrocínio a ser considerado pela Infraero visa permitir a presença da Empresa em projetos de natureza cultural, esportiva, social, ambiental, e em eventos como congressos, feiras e seminários, conforme os critérios estabelecidos na presente Norma.

54. Em análise aos trechos transcritos, observa-se que as informações não estão adequadamente estruturadas, havendo confusão entre estratégia de marketing, política de patrocínio e seus objetivos/finalidades.

55. O Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5) informa, ainda, que "não há um consolidado normatizado das ações de comunicação com relação a patrocínios, há estratégias macros e pontuais que são desenvolvidas pela Superintendência de Comunicação e Marketing Institucional através de ações de publicidade, objetivando a promoção da marca Infraero", e referencia planilha detalhada de ações publicitárias e custos no período de 2012 a 2016 (peça 21).

56. Essa planilha estabelece a estratégia macro de "promover ações de ativação com o objetivo de reforçar a marca institucional da Empresa e do governo federal" e as estratégias pontuais de "divulgar ações dos patrocinados nos canais de comunicação da Empresa, por meio de ações publicitárias de oportunidade e/ou campanhas" e "incentivar a participação da Infraero nos eventos dos patrocinados".

57. O documento apresenta, em seguida, os custos anuais relacionados ao patrocínio do judô entre 2012 e 2016, decorrentes de ações publicitárias e de ativação do patrocínio ao judô, tais como produções de anúncios e confecção de folders e painéis.

58. Ratifica-se, assim, que não há documento normatizando a estratégia de marketing da Infraero, e as ações são realizadas pontualmente, demonstrando falhas na gestão das ações de comunicação da estatal.

59. Em relação à afirmação anterior, por ocasião do envio do relatório preliminar de auditoria para comentários dos gestores da Infraero, a PRCI se manifestou informando que os patrocínios são pautados nas normas NI 21.07/E (CSO) e NI 21.05/B (CSO), bem como no mapa estratégico. Em complemento aos comentários, anexou os normativos citados, assim como diversos planos estratégicos e planejamentos empresariais de anos anteriores.

60. Observou-se que as normas apresentadas se mostram desatualizadas. A NI 21.05/B (CSO), que trata das diretrizes e procedimentos de comunicação social, deveria orientar a definição da política de patrocínios e tinha a previsão de ser revisada no prazo máximo de dois anos desde sua efetivação, em novembro de 2013 (peça 60, p. 20). Ocorre, contudo, que a NI 21.07/E (CSO), elaborada justamente para regular os procedimentos específicos para patrocínios, foi aprovada e efetivada em fevereiro de 2013, portanto, em data anterior à norma que tratou das diretrizes, sem haver qualquer atualização posterior.

61. A respeito do alinhamento entre a estratégia de marketing com o planejamento estratégico da Infraero, conforme informado no Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), a estratégia estaria alinhada ao "Objetivo 11 – Fortalecer a comunicação externa e interna como forma de reforçar a marca Infraero e as diretrizes da Gestão".

62. De fato, no mapa estratégico 2017-2021 (peça 22), obtido em consulta ao site da empresa (o mapa relativo ao período anterior, escopo da presente auditoria, não foi disponibilizado à equipe), observa-se como um dos desafios internos o citado item 11, conforme Figura 3:

Figura 3 – Excerto do mapa estratégico da Infraero 2017-2021

Fonte: http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/LAI/mapa_estrategico_2017.png

63. Não obstante, o documento vincula esse item à Diretoria de Gestão Estratégica e de Serviços Compartilhados (DG), e não à Presidência ou à Superintendência de Marketing e Comunicação Institucional (PRCI), unidades a que se subordinam as ações de patrocínio, fragilizando a alegada vinculação.

64. Nos comentários ao relatório preliminar de auditoria, a PRCI explica que a vinculação do objetivo estratégico de comunicação a uma Diretoria distinta da qual está vinculada a área de comunicação deve-se ao fato de cada Diretoria ser "sponsor" de vários objetivos, responsabilizando-se pelo controle e cobrança da realização dos mapeamentos, o que não isenta a área de comunicação de suas competências relacionadas ao alcance do objetivo.

65. Desde a resposta dada pela PRCI, houve mudança no plano estratégico, sendo agora de vigência 2018/2022, com redação distinta do objetivo de comunicação e sem a indicação da Diretoria "sponsor".

1. A respeito da mudança no plano estratégico, cumpre salientar o resultado da análise desta equipe de fiscalização aos novos documentos apresentados pela PRCI em seus comentários ao relatório preliminar de auditoria. Identificou-se uma profusão de nomenclaturas para planejamentos estratégicos e planos empresariais com períodos de vigência diferentes: Plano Empresarial 2013-2016 (peça 60, p. 26); Plano Empresarial 2012-2015 (peça 60, p. 39); Planejamento Estratégico 2013-2016 e Plano Empresarial 2014 (peça 60, p. 72); Planejamento Estratégico 2013-2016 e Plano Empresarial 2015 (peça 61, p. 22); Mapa Estratégico 2017-2021 (peça 22); Plano Estratégico 2018-2022 (peça 62).

2. Em análise mais detida a esses documentos, identificou-se que:

• no Plano Empresarial 2013-2016, consta o objetivo estratégico de "fortalecer o processo de comunicação", descrito como "garantir processo efetivo de comunicação com os clientes, público interno e sociedade, de forma a evidenciar a imagem positiva da lnfraero e a fortalecer o valor da sua marca" (peça 60, p. 37);

• no Plano Empresarial 2012-2015, não há qualquer objetivo estratégico de comunicação (peça 60, p. 55);

• no Planejamento Estratégico 2013-2016 e Plano Empresarial de 2014, consta o mesmo objetivo estratégico do Plano Empresarial 2013-2016, além do desdobramento do Plano, porém justamente o objetivo de comunicação não possui desdobramento (peça 61, p. 3-4);

• no Planejamento Estratégico 2013-2016 e Plano Empresarial 2015, consta o desdobramento relativo ao objetivo de comunicação, com dois indicadores e respectivas metas a serem alcançadas ("índice de percepção das ações de comunicação externa" e "satisfação dos produtos da comunicação interna"), a descrição dos critérios para avaliar cada indicador, bem como o projeto relacionado ao objetivo (peça 61, p. 47-52 e p. 67);

• no Mapa Estratégico 2017-2021, o objetivo relativo à comunicação passou a ter redação distinta, descrito como "fortalecer a comunicação externa e interna como forma de reforçar a marca Infraero e as diretrizes da Gestão";

• no Plano Estratégico 2018-2022, há nova alteração da redação do objetivo estratégico ligado à área de comunicação, passando para "fortalecer a comunicação como forma de reforçar a marca Infraero".

3. As frequentes alterações de períodos de vigência dos planos quadrienais, independentemente da nomenclatura que recebem, denotam uma fragilidade dos instrumentos de planejamento. Em 2012, por exemplo, a estatal estabeleceu um plano com vigência até 2015, mas no ano seguinte o plano foi alterado, modificando missão, visão, valores e objetivos estratégicos. Entre 2017 e 2018 ocorreu o mesmo: um plano aprovado para o período de 2017 a 2021 foi reformulado no ano seguinte, alterando a redação de todos os elementos da identidade corporativa.

4. Mesmo que não haja alteração na essência, as constantes mudanças sugerem que o plano não passa para a etapa de efetiva execução e concretização das ações estratégicas. A análise do Plano Empresarial 2015 ilustra claramente essa afirmação, dado que: no mapa de indicadores vinculados ao alcance do objetivo estratégico de "fortalecer o processo de comunicação", está registrado que, de 2012 a 2014, não houve avaliação desses indicadores (peça 60, p. 47); na relação de projetos associados ao mesmo objetivo, consta apenas um, "marca de negócios da Infraero", porém vinculado à Superintendência de Marketing Comercial (DCMK), não havendo projeto algum de comunicação para a Superintendência de Marketing e Comunicação Institucional (PRCI) (peça 60, p. 67).

66. Um plano estratégico sem desdobramento não passa de um plano, sem continuidade ou aplicabilidade. Portanto, os documentos apresentados pela PRCI apenas reforçam o entendimento desta equipe de auditoria sobre a fragilidade do alinhamento estratégico e da vinculação das ações de patrocínio com as diretrizes macro da estatal.

III.1.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:
i) Ofício 2408/PRAI(AICM)/2017 (peça 8), de 4/8/2017;
ii) Ofício 3060/PRAI(AICM)/2017 (peça 14), de 22/9/2017.
iii) Organogramas da Infraero vigentes no período avaliado (peças 17, 18 e 19).
iv) Planilha de ações publicitárias e custos (peça 21); e
v) Mapa estratégico 2017-2021 (peça 22).

III.1.3 Critério de auditoria:
i) inciso VI, art. 7º do Decreto 6.555/2008
ii) Inciso XI, art. 4º da IN Secom/PR 9/2014

III.1.4 Evidências:
i) Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5);
ii) NI – 21.07/E (peça 8, p. 6-21);
iii) Memorando 9833/PRCI/2017 (peça 14, p. 2-4);
iv) Organogramas da Infraero vigentes no período avaliado (peças 17, 18 e 19).
v) Planilha de ações publicitárias e custos (peça 21); e
vi) Mapa estratégico 2017-2021 (peça 22).

III.1.5 Causas:
67. Causas não identificadas.

III.1.6 Efeitos reais e potenciais:
68. Efeito real: perda da racionalidade e da eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio da Infraero.
69. Efeito potencial: desperdício de recursos públicos.

III.1.7 Conclusão da equipe de auditoria:

70. Considerando o exposto, conclui-se que as ações de patrocínio da Infraero carecem de uma estratégia pré-definida, formalizada, e articulada com os objetivos estratégicos da empresa. Observa-se que a falha não se

restringe ao patrocínio, pois, a empresa não apresenta uma estratégia de comunicação definida e não há um Plano de Comunicação.

71. A realização de ações pontuais, sem vinculação com objetivos estratégicos da empresa, prejudica a obtenção de eficiência e de racionalidade na aplicação dos recursos destinados a patrocínios, contrariando o prescrito no inciso VI, art. 7º do Decreto 6.555/2008 e no inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

72. Ademais, a inexistência de plano de comunicação e, portanto, de alinhamento com o planejamento de ações de patrocínio esportivo, prejudica a verificação do interesse público e da real finalidade pretendida pela estatal ao firmar tais contratos.

III.1.8 Proposta de encaminhamento:

73. Propõe-se:

Determinar à Infraero que, ao planejar ações de patrocínio esportivo, elabore plano de comunicação, de modo alinhado ao plano estratégico da empresa, visando preservar o interesse público e a fim de atender o que prescreve o inciso VI, art. 7º do Decreto 6.555/2008 e o inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

III.2 Celebração de contratos de patrocínio sem a imprescindível motivação, e sem adoção de critérios objetivos, com violação ao estabelecido no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, no art. 50, inc. IV, da Lei 9.784/1999 e nos arts. 4º e 5º, § 1º, 11, III, da IN-Secom/PR 9/2014.

III.2.1 Situação encontrada:

74. A Lei 8.666/1993, em seu art. 26, determina que as inexigibilidades sejam "necessariamente justificadas", e que o respectivo processo seja instruído com elementos que incluem a razão da escolha do fornecedor ou executante (art. 26, parágrafo único, II).

75. Nesse mesmo sentido dispõe o art. 30, § 3º, II, Lei 13.303/2016, quando trata dos casos de contratação direta por inexigibilidade aplicáveis às empresas estatais.

76. Além disso, a Lei 9.784/1999, em seu art. 50, IV, determina que devem ser motivados os atos administrativos que declarem a inexigibilidade de processo licitatório.

77. Na mesma linha, cita-se a norma de licitações e contratos da Infraero, NI 6.01/F (LCT), item 61, b. Nesse contexto, observa-se a necessidade de que toda ação de patrocínio seja devidamente motivada.

78. No que se refere ao normativo específico dos patrocínios, tem-se que o art. 4º da IN Secom/PR 9/2014 define as diretrizes da atuação do patrocinador, incluindo, entre outras, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa. O art. 5º da mesma norma traz diretrizes adicionais e, em seu §1º, determina a necessidade de critérios objetivos para a análise prévia das propostas de patrocínio.

79. Por sua vez, o art. 11 da IN Secom/PR 9/2014, que trata da atuação do Departamento de Patrocínio (Depat), quando da análise das propostas de patrocínio apresentadas pelos patrocinadores, prescreve que os projetos devem conter informações para justificar a conveniência e/ou oportunidade de se patrocinar cada projeto, cabendo a àquele Departamento avaliar esse quesito, entre outros, antes de declarar a conformidade da proposta de patrocínio às normas da Secom/PR.

80. Por meio do Ofício de Requisição 1-265/2017 (peça 2), de 21/7/2017, foram solicitadas à Infraero informações sobre a existência de critérios claros e objetivos, formalizados, norteadores da decisão sobre a realização de patrocínios no setor esportivo e da seleção dos projetos/entidades patrocinados.

81. Em resposta foi encaminhado o Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), de 3/8/2017, por meio do Ofício 2.408/PRAI(AICM)/2017 (peça 8, p. 1), de 4/8/2017, informando que os critérios encontram-se no item 13 da NI – 21.07/E (peça 8, p. 6-21):

13 - As propostas de patrocínio recebidas pela Infraero serão avaliadas previamente pela Superintendência de Comunicação e Marketing Institucional conforme critérios abaixo estabelecidos:

a) características do projeto;

b) visibilidade;

c) qualificação;

d) interesse institucional ou mercadológico, incluídas as contrapartidas mercadológicas, de relacionamento negocial, financeiros e que agreguem valor à imagem e marcas corporativas da Infraero.

13.1 - Os projetos serão avaliados com base em critérios técnicos que contemplem, entre outros aspectos, o mérito da proposta, a credibilidade e a capacidade gerencial do proponente, a adequação à Política de Patrocínios aqui prevista, a viabilidade técnico-financeira do projeto, os resultados previstos, o impacto social, a contribuição para o desenvolvimento socioeconômico do país e o retorno de imagem.

13.2 - Adicionalmente aos critérios supra definidos, deverão ser valorizados e estimulados os patrocínios que:

a) promovam a acessibilidade de idosos e de pessoas com mobilidade reduzida ou com deficiência física, sensorial ou cognitiva, de forma segura e autônoma, aos espaços onde se realizam eventos ou aos produtos oriundos dos patrocínios realizados;

b) apresentem preocupação com a preservação do meio ambiente, mediante emprego de materiais reciclados, recicláveis, ecoeficientes e biodegradáveis, baixa utilização de recursos naturais e reduzida emissão de gases poluentes;

c) promovam a inovação, o desenvolvimento regional sustentável e a geração de emprego e renda para a população local;

d) promovam a aviação civil e atividades aeroportuárias.

82. Por meio do Ofício de Requisição 1-265/2017 (peça 2), de 21/7/2017, questionou-se, ainda, acerca da existência, nos processos de concessão de patrocínio, de motivação formalizada, vinculada aos critérios norteadores da seleção.

83. Acerca desse questionamento, o Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), trouxe as seguintes informações:

d.2) Não há uma motivação formalizada nos processos de patrocínio, é avaliado o custo x benefício, ou seja, valores investidos x contrapartidas oferecidas.

d.2.1) a escolha de ação de comunicação "patrocínio" está alinhada com estratégia de marketing, que é 'Posicionar a Infraero, fortalecendo sua imagem perante a sociedade e seus públicos de relacionamento, em projetos de interesse mercadológico, financeiro/negocial ou institucional em consonância com as orientações da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR).'

d.2.2) os projetos/entidades a serem patrocinados são escolhidos considerando a Infraero ter sido a primeira empresa pública a patrocinar o judô olímpico, e a única empresa a patrocinar o judô paraolímpico.

84. Nesse ponto, cabe registrar que a Infraero patrocina somente duas entidades no setor esportivo: a Confederação Brasileira de Judô (CBJ), desde 2005, e a Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais (CBDV), desde 2009, responsável pela modalidade judô paraolímpico, por isso a menção feita a essas modalidades na resposta transcrita.

85. Da análise realizada, não foi possível verificar a motivação para a escolha das citadas modalidades, pelos motivos expostos na sequência.

86. Acerca das informações apresentadas no referido memorando, cumpre observar que, não obstante haja critérios de seleção normatizados, constata-se que esses critérios não se mostram objetivos, visto que os termos utilizados ("características do projeto", "visibilidade", "qualificação" e "interesse institucional ou mercadológico") carecem de detalhamento mínimo que possibilite sua implementação. Corrobora essa necessidade o fato de que a área responsável pela concessão de patrocínios não baseia sua atuação no que prevê sua própria norma de referência, como será demonstrado adiante.

87. Passando-se à análise do processo relativo ao patrocínio à CBJ, identificado como Patrocínio CBJ – Ciclo Olímpico 2012-2016 (Contrato 131-PS/2012/0001), reitera-se que o patrocínio à entidade foi iniciado anteriormente ao período compreendido na presente auditoria, de modo que foram avaliados os sucessivos processos de prorrogação, cuja necessidade de motivação deveria ser a mesma de uma nova contratação.

88. A partir da solicitação de patrocínio pela CBJ (peça 23), de 24/10/2012, conforme formulário previsto na NI – 21.07/E (peça 8, p. 6-21), foi emitido o documento CF 32470/PRMC (MCRI-1)/2012 (peça 24), em 31/10/2012, assinado pela Superintendente de Marketing e Comunicação Social, Janete Ribeiro, encaminhado ao Superintendente de Licitações e Contratos, com a solicitação de instauração de processo de inexigibilidade.

89. Cabe destacar que, nesse documento, o objetivo foi definido como "custear parte da execução do Ciclo Olímpico 2012-2016 da Confederação Brasileira de Judô – CBJ". Essa declaração de objetivo, que faz

parte do processo de motivação, mostra um erro grave no conceito do que deveria ser o objetivo da ação, pois descaracteriza o processo de patrocínio.

90. Além disso, no CF 32470/PRMC (MCRI-1)/2012 (peça 24), em 31/10/2012, corroborando o que foi informado no Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), não é possível encontrar a motivação para a decisão pela concessão do patrocínio, havendo tão somente a citada análise de custo x benefício, que, no caso em tela, consistiu em:

Enquadra-se na política de Comunicação, Marketing e Patrocínios da Infraero, já que promove o exercício da cidadania e da responsabilidade social.

A respeito das contrapartidas abaixo apresentadas, é importante registrar que as mesmas foram devidamente examinadas/avaliadas sob o aspecto técnico-comunicativo do retorno institucional de imagem pretendido pela Infraero e da proporcionalidade em relação ao valor que está sendo concedido a título de patrocínio. Concluiu-se, assim, que a "relação custo x benefício" que envolve o apoio a este projeto, sob a forma de patrocínio, é adequada e dentro do esperado pela Infraero.

91. No mesmo documento, no campo "Justificativa do Mérito", a gestora apresenta a seguinte argumentação:

Durante a vigência do contrato, a Infraero estará envolvida em todos os projetos e processos oficialmente realizados pela Confederação Brasileira de Judô – CBJ, dentro do território nacional e internacional, no circuito de ranqueamento internacional e nas competições oficiais em que das delegações brasileiras participarem (ato rendimento e equipes de base). Essas e outras ações integram os pilares de gestão estabelecidos pela CBJ em sua atual administração e que são fundamentais para a continuidade dos resultados alcançados até então.

A importância do prosseguimento da parceria para a Infraero é absolutamente justificada através de uma análise dos excelentes resultados obtidos em 2011/2012, sendo o Brasil um dos países que mais conquistaram medalhas no circuito mundial da modalidade, com destaque em 11 Campeonatos Mundiais e 20 em Grand Slam. O Brasil esteve representado nos Jogos Olímpicos de Londres com atletas nas 14 categorias em disputa no judô. Hoje apenas Brasil e Japão classificaram suas equipes completas sem necessidade do uso da cota continental.

A Infraero, como empresa socialmente responsável, vê neste patrocínio a oportunidade de atrelar sua marca a um esporte que a cada dia ganha mais destaque no cenário nacional e internacional. (grifos não contidos no original)

92. Observa-se que a justificativa, ainda que se aproxime um pouco mais de uma motivação para a manutenção do patrocínio, do que a análise de custo x benefício, não apresenta análise dos critérios objetivos considerados na decisão, tampouco resultados obtidos avaliados pela patrocinadora, mas sim, pela patrocinada, o que demonstra, mais uma vez, a desvinculação do patrocínio com o que deveriam ser os seus objetivos.

93. No mesmo sentido do CF 32470/PRMC (MCRI-1)/2012 (peça 24), versa o Despacho 138/PRMC(MCRI)/2013 (peça 29, p. 102-103), de 13/11/2013, assinado também por Janete Ribeiro (Superintendente de Marketing e Comunicação Social), quando da solicitação de renovação do patrocínio da CBJ.

94. No ano seguinte, da mesma forma, o Despacho 116/PRMC(MCRI)/2014 (peça 30, p. 79-80), de 7/10/2014, assinado por Léa Maria Cavallero Barbacovi (Superintendente de Marketing e Comunicação Social), propõe a prorrogação contratual com base na seguinte argumentação:

No Mundial da Rússia, realizado em agosto de 2014, o Brasil conquistou o 3º lugar no quadro geral de medalhas, empatado com Cuba, ficando atrás somente de Japão e França, segundo informações do proponente.

Diante do exposto, entendemos que patrocinar uma modalidade esportiva brasileira, como o Judô Olímpico, é trazer benefícios ao esporte, mas principalmente posicionar a marca da Infraero perante a sociedade brasileira como uma empresa socialmente responsável.

95. Cumpre registrar que, no processo de prorrogação do ano de 2014, o Despacho 1544/CCGC(CCGC-3)/2014, (peça 30,p. 125-129), de 13/10/2014, assinado por Alexandre Bueno Chaves, menciona a ausência nos autos de "parecer fundamentado do Gestor Operacional acerca do desempenho da Contratada e a

necessidade/conveniência da extensão do prazo;". Acerca deste apontamento, não foi identificada manifestação do Gestor Operacional.

96. No processo de prorrogação de 2015, constatou-se que, do Despacho 164/PRCI/2015, de 29/10/2015 (peça 31, p. 154-155), assinado por Alex Sandro Alves Souza (Gerente de Comunicação Digital e Ouvidoria), fiscal do contrato, a solicitação da continuidade da contratação foi embasada com os seguintes argumentos:

3. Motivação: A presente prorrogação contratual visa à continuidade dos trabalhos desenvolvidos pela Confederação Brasileira de Judô, que tem alcançado excelentes resultados em campeonatos internacionais e se prepara atualmente para mais um grande desafio "Olimpíadas Rio 2016".

97. Das argumentações apresentadas, é notório que os resultados da entidade patrocinada, e não da patrocinadora, movem o processo, como se um dos objetivos institucionais da Infraero fosse apoiar o desenvolvimento de modalidades esportivas de alto rendimento, o que, definitivamente, não é o caso.

98. Cumpre destacar que, no referido despacho, pela primeira vez, nos documentos contidos no processo tangencia-se, ainda que de forma superficial e subjetiva, a questão da escolha do judô, considerando o universo de esportes olímpicos, na análise da conveniência:

4. Conveniência: Entre todos os esportes olímpicos, o Judô é a segunda modalidade no ranking de medalhas na história do Brasil nas olimpíadas e é a 1ª modalidade mais vitoriosa história do Brasil nas olimpíadas nos esportes individuais, sendo um dos esportes olímpicos mais divulgados, com crescimento nas horas de transmissão pela televisão, mostrando a importância do judô brasileiro dentre as modalidades olímpicas, resultando no alto retorno de media (impressa e eletrônica) positivas para a INFRAERO.

99. Na sequência do processo, somente após o despacho emitido pelo fiscal, tem-se Despacho 165/PRCI/2015 (peça 31, p. 156), de 30/10/2015, assinado por Cleberton Herodes (Assessor II, Gestor Operacional do Contrato), aprovado por Cibele Nunes (Superintendente de Comunicação e Marketing Institucional em exercício). No citado documento, o gestor operacional emite parecer favorável à prorrogação do patrocínio ao judô, "diante das considerações apresentadas pela fiscalização do contrato", "ressaltando os excelentes resultados alcançados pelo judô brasileiro".

100. Na última prorrogação analisada, tem-se o Memorando 11.178/PRCI/2016 (peça 33, p.4-5), de 31/10/2016, assinado tanto pela Gestora Operacional, Cremilda Maria Paixão da Silva, quanto pela Fiscal Operacional, Terezinha Neves Costa, e aprovado pela Superintendente de Comunicação e Marketing Institucional, Shirleide Moreto de Lima Xavier. O documento apresenta como conveniência/motivação:

Considera-se conveniente e necessária para a Infraero a prorrogação do prazo contratual, tendo em vista que o Patrocínio ao Judô agrega valor à marca Infraero e favorece a mídia positiva para empresa, além de promover e incentivar o esporte brasileiro, lembrando que a nossa empresa foi a primeira a acreditar no potencial de entrega do Judô Brasileiro.

101. Destaca-se que não foi encontrado documento com avaliação demonstrando o valor agregado à marca Infraero, e que o fato de ter sido a primeira a patrocinar uma modalidade esportiva não se presta de modo algum como motivação da contratação, tampouco pode ser o único motivo para se manter o aporte de recursos do patrocínio.

102. A análise de todos os processos de prorrogação do patrocínio à CBJ evidencia que não restaram devidamente motivadas as decisões tomadas anualmente acerca da manutenção do contrato, contrariando o que dispõem o art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, o art. 50, inc. IV, da Lei 9.784/1999 e os arts. 4º e 5º, § 1º, 11, III, da IN-Secom/PR 9/2014.

103. No caso da Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais (CBDV), modalidade judô paraolímpico, de acordo com o documento CF 18.738/MCRI(MCRI-1)/2012 (peça 35, p. 1-5), de 3/7/2012, assinado por Alex Sandro Alves Souza (Gerente de Relações Institucionais em Exercício), justifica o patrocínio da seguinte forma:

Temos hoje no Brasil aproximadamente 25 milhões de pessoas que possuem algum tipo de deficiência. Isto representa 13% de toda a população, os deficientes visuais são aproximadamente 4 milhões e representam 2% da população. Associar a marca da Infraero a uma modalidade esportiva, como o Judô para Cegos, é posicionar a empresa perante a sociedade brasileira como uma empresa que se preocupa em fomentar o esporte de alto rendimento para deficientes visuais, ao mesmo tempo que proporciona a outras pessoas com o mesmo tipo de deficiência vislumbrar oportunidade de uma melhoria de vida por meio do esporte.

A Infraero como empresa socialmente responsável, vê neste patrocínio a oportunidade de atrelar sua marca a uma atividade que a cada dia ganha mais destaque no cenário nacional. Engajada em sua política de acessibilidade, o patrocínio a modalidade Judô para Cegos corrobora com a responsabilidade social.

104. O mesmo documento apresenta como avaliação de custo x benefício:

Enquadra-se na política de Comunicação, Marketing e Patrocínios da Infraero, já que promove o exercício da cidadania e da responsabilidade social.

A respeito das contrapartidas abaixo apresentadas, interessante de se registrar que as mesmas foram devidamente examinadas/avaliadas sob o aspecto técnico-comunicativo do retorno institucional de imagem pretendido pela Infraero e da proporcionalidade em relação ao valor que está sendo concedido a título de patrocínio. Concluiu-se, assim, que a relação "custo x benefício" que envolve o apoio a este evento, sob a forma de patrocínio, é adequada e dentro do esperado pela Infraero.

105. No processo de contratação de 2013, no Memorando 12.961/PRMC(MCRI)/2013 (peça 38, p. 3-6), de 28/6/2013, assinado por Janete Ribeiro (Superintendente de Marketing e Comunicação Social), a justificativa apresentada replica ipsis litteris, o transcrito no CF 18.738/MCRI(MCRI-1)/2012 (peça 35, p. 1-5), de 3/7/2012, acrescido de informações sobre o desempenho do esporte paraolímpico brasileiro.

106. No ano seguinte, do Memorando 10665/PRMC(MCRI)/2014 (peça 41, p. 2-6), de 24/6/2014, assinado por Léa Cavallero (Superintendente de Marketing e Comunicação Social Interina), consta parte da justificativa apresentada no CF 18.738/MCRI(MCRI-1)/2012 (peça 35, p. 1-5), de 3/7/2012, acrescida de outras informações genéricas a respeito do desempenho do esporte paraolímpico brasileiro.

107. No processo de contratação de 2015, no Memorando 10.206/PRCI/2015 (peça 43, p. 2-6), de 20/7/2015, também assinado por Léa Cavallero (Chefe da Assessoria de Comunicação Institucional), a justificativa do mérito consiste na cópia da argumentação consignada no Memorando 10665/PRMC(MCRI)/2014 (peça 41, p. 2-6), de 24/6/2014. A partir desse ano, o contrato da CBDV passou a ter vigência de doze meses, prorrogável até o limite de sessenta meses, sem que houvesse qualquer justificativa para a mudança na forma de contratação.

108. Em 2016, do Despacho 133/CIPM/2016 (peça 46, p.151-152), de 10/8/2016, assinado por Rovena Chaves Mesquita Paiva (Fiscal Operacional Suplente), aprovado por meio do Despacho 134/PRCI/2016 (peça 46, p. 153), de 11/8/2016, assinado por Léa Cavallero (Superintendente de Comunicação e Marketing Institucional), consta a seguinte informação, idêntica à registrada o processo de prorrogação de 2015 do patrocínio da CBJ, conforme Despacho 164/PRCI/2015, de 29/10/2015 (peça 31, p. 154-155):

3. Motivação: A presente prorrogação contratual visa à continuidade dos trabalhos desenvolvidos pela Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais, que tem alcançado excelentes resultados em campeonatos internacionais e que acreditamos terá um resultado muito positivo nas Olimpíadas Rio 2016.

109. Constata-se que, assim como nos processos de concessão de patrocínio à CBJ, a motivação para o patrocínio à CBDV mostra-se mais vinculada aos resultados da patrocinada do que aos da patrocinadora.

110. Acrescenta-se que, no Despacho 133/CIPM/2016 (peça 46, p.151-152), de 10/8/2016, assim como no despacho referente à contratação do patrocínio da CBJ em 2015, também foi feita uma análise superficial da conveniência. O que chama a atenção é que o texto nesse campo também é idêntico ao do Despacho 164/PRCI/2015, de 29/10/2015 (peça 31, p. 154-155), anteriormente transcrito, apenas incluindo a referência ao judô paraolímpico:

4. Conveniência: Entre todos os esportes paraolímpicos o Judô é a segunda modalidade no ranking de medalhas na história do Brasil nas paraolimpíadas e é a 1ª modalidade mais vitoriosa história do Brasil nas

paraolimpíadas nos esportes individuais, sendo um dos esportes paraolímpicos mais divulgados, com crescimento nas horas de transmissão pela televisão, mostrando a importância do judô brasileiro dentre as modalidades paraolímpicas, resultando no alto retorno de media (impressa e eletrônica) para a INFRAERO.

111. Dos autos analisados, constata-se que a reiterada prática de réplica de outros documentos evidencia a ausência de avaliação da conveniência da manutenção do patrocínio, culminando com a inclusão até mesmo informações inverídicas, visto que, até 2012, o judô paraolímpico havia conquistado 18 medalhas em jogos paraolímpicos, menos, portanto, do que as 25 medalhas conquistadas por Daniel Dias e por André Brasil, atletas de natação e maiores medalhistas paraolímpicos brasileiros (Fontes: http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/megaeventos/paraolimpiadas/modalidades/judo, http://danieldias.esp.br/, http://www.cpb.org.br/web/guest/medalhistas, http://www.andrebrasil.com/site/biografia).

112. Essa situação de ausência de motivação adequada dos processos de patrocínio é corroborada e agravada pela falta de planejamento prévio dessas ações, consideradas, em sua grande maioria, como "ações de oportunidade", conforme mencionado no Memorando 9833/PRCI/2017 (peça 14, p. 2-4), de 22/9/2017, assinado por Shirleide Morêto de Lima Xavier (Superintendente de Comunicação e Marketing Institucional). A esse respeito, cabe esclarecer que o Sisac exige a classificação das ações de patrocínio em "planejada" ou, em oposição, em "oportunidade", sendo esta última classificação aquela em que a ação patrocinada não consta do planejamento anual da entidade patrocinadora.

III.2.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:
i) Ofício 2.408/PRAI(AICM)/2017 (peça 8), de 4/8/2017;
ii) PEC 26347 – vol 1 – excertos (peças 23 e 24);
iii) PEC 31334 (peças 29, 30, 31 e 33);
iv) PEC 25703 (peça 35);
v) PEC 27718 (peça 38);
vi) PEC 27579 (peça 41);
vii) PEC 31367 (peça 43); e
viii) PEC 31507 (peça 46).

III.2.3 Critério de auditoria:
i) arts. 4º e 5º, § 1º, 11, III, da IN-Secom/PR 9/2014;
ii) art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/1993;
iii) art. 50, IV da Lei 9.784/1999; e
iv) NI 6.01/F (LCT), item 61, b.

III.2.4 Evidências:
i) Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), de 3/8/2017;
ii) NI – 21.07/E (peça 8, p. 6-21);
iii) solicitação de patrocínio pela CBJ (peça 23);
iv) CF 32470/PRMC (MCRI-1)/2012 (peça 24), em 31/10/2012;
v) Despacho 138/PRMC(MCRI)/2013 (peça 29, p. 102-103), de 13/11/2013;
vi) Despacho 116/PRMC(MCRI)/2014 (peça 30, p. 79-80), de 7/10/2014;
vii) Despacho 1544/CCGC(CCGC-3)/2014, (peça 30,p. 125-129), de 13/10/2014;
viii) Despacho 164/PRCI/2015 (peça 31, p. 154-155), de 29/10/2015;
ix) Despacho 165/PRCI/2015 (peça 31, p. 156), de 30/10/2015;
x) Memorando 11.178/PRCI/2016 (peça 33, p.4-5), de 31/10/2016;
xi) CF 18.738/MCRI(MCRI-1)/2012 (peça 35, p. 1-5), de 3/7/2012;
xii) Memorando 12.961/PRMC(MCRI)/2013 (peça 38, p. 3-6), de 28/6/2013;
xii) Memorando 10665/PRMC(MCRI)/2014 (peça 41, p. 2-6), de 24/6/2014;
xiv) Memorando 10.206/PRCI/2015 (peça 43, p. 2-6), de 20/7/2015;
xv) Despacho 133/CIPM/2016 (peça 46, p.151-152), de 10/8/2016; e
xvi) Despacho 134/PRCI/2016 (peça 46, p. 153), de 11/8/2016.

III.2.5 Causas:

113. Causas não identificadas.

III.2.6 Efeitos reais e potenciais:

114. Efeitos reais: perda de racionalidade e de eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio. Descaraterização das ações de patrocínio. Desvio de finalidade na contratação de patrocínio, uma vez que os objetivos dos contratos de patrocínio não guardam correlação com os objetivos institucionais da entidade auditada.

115. Efeitos potenciais: dano ao erário/desperdício de recursos públicos. Favorecimento de projetos/entidades a serem patrocinados.

III.2.7 Conclusão da equipe de auditoria:

116. A análise aos processos de concessão de patrocínio, tanto à CBJ, quanto à CBDV, mostra que, de fato, não há uma motivação adequada e suficiente por parte dos gestores da Infraero, o que agrava a falha relatada anteriormente, de ausência de estratégia de marketing definida pela Infraero, em prejuízo à racionalidade e à eficiência na aplicação dos recursos, em descumprimento aos arts. 4º, 5º, § 1º, e 11, III, da IN-Secom/PR 9/2014.

117. Como consequência das falhas na motivação, não é possível identificar os objetivos de cada contrato de patrocínio firmado, considerando a estratégia de negócio da Infraero. As argumentações mostraram-se subjetivas e proeminentemente vinculadas aos objetivos das entidades patrocinadas, descaracterizando as ações como patrocínio propriamente dito.

118. Além disso, não é possível a identificação dos critérios objetivos pelos quais foram selecionadas as modalidades de judô olímpico e paraolímpico. Tampouco foi possível observar avaliação suficiente de custo de oportunidade entre essas e outras modalidades, ou mesmo, entre ações de patrocínio e outros tipos de ação de comunicação.

119. Desse modo, a ausência de motivação adequada contendo, em especial a razão da escolha do fornecedor ou executante, viola também o art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993 e da norma de licitações e contratos da Infraero, NI 6.01/F (LCT), item 61, b.

120. Diante da afronta a dispositivo da Lei de Licitações, identifica-se a necessidade de realizar audiência dos titulares da Superintendência de Marketing e Comunicação Institucional no período de vigência dos contratos firmados com a CBJ e a CBDV, por terem atuado de forma determinante na aprovação das propostas de patrocínio. Na mesma linha, cabe chamar em audiência os servidores signatários dos termos e ajustes contratuais.

121. Considerando todas as fragilidades identificadas e, ainda, que a Infraero não adota preferencialmente critérios e mecanismos de seleção pública, conforme prevê o art. 20 da IN-Secom/PR 9/2014, identifica-se a necessidade de incrementos na transparência dada aos processos de patrocínio esportivo, em nome do interesse público e em atendimento ao princípio da publicidade e às diretrizes de transparência e afirmação dos valores e princípios da Constituição, previstos no art. 4º, caput, I, e art. 5º, I, da IN-Secom/PR 9/2014, bem como à imprescindível necessidade de motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50 da Lei 9.784/1999 e à observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, conforme definido na Lei de Acesso à Informação, art. 3º, I.

122. Ressalte-se que, com a vigência da Lei 13.303/2016, as estatais poderão firmar contratos de patrocínio sob a condição de restar comprovada a vinculação do ajuste ao fortalecimento da marca da patrocinadora, conforme preceitua o § 3º do art. 27 da referida Lei.

III.2.8 Proposta de encaminhamento:

123. Propõe-se:

Determinar à Infraero que contratações futuras de patrocínio sejam instruídas com motivação fundamentada em critérios objetivos, orientada para o objetivo institucional de comunicação previamente estabelecido, de modo a comprovar, pautado no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, as razões da escolha do executante, bem assim a vinculação do patrocínio ao fortalecimento da marca da Infraero, em atendimento ao prescrito no § 3º do art. 27 da Lei 13.303/2016, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

Determinar à Infraero que divulgue, tempestivamente, em seu sítio na internet, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando as razões da escolha do patrocinado, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, caput, I, e art. 5º, I, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c art. 50 da Lei 9.784/1999 e o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011.

Realizar audiência da Sra. Janete Maria Ribeiro, CPF 722.519.806-87:

i) na condição de signatária dos Contratos 131-PS/2012/0001, 080-PS/2012/0001, 095-PS/2013/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º, II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

ii) na condição de titular da Superintendência de Marketing e Comunicação Social, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração dos contratos 080-PS/2012/0001, 095-PS/2013/0001, 131-PS/2012/0001 e a prorrogação deste último pelo Termo Aditivo 0155-PS/2013/0001, sem que houvesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

Realizar audiência da Sra. Lea Maria Cavallero Barbacovi, CPF 944.043.807-04:

i) na condição de signatária do Contrato 066-PS/2014/0001 e dos Termos Aditivos 0141-PS/2014/0001, 0184-PS/2015/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

ii) na condição de titular da Superintendência de Marketing e Comunicação Social, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração do Contrato 066-PS/2014/0001, Contrato 0082-PS/2015/0001 e respectivo Termo Aditivo 0168-PS/2016/0001, e dos Termos Aditivos 0141-PS/2014/0001 e 0184-PS/2015/0001 ao contrato 131 PS/2012/0001, sem que houvesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

Realizar audiência da Sra. Shirleide Moreto de Lima Xavier, CPF 029.284.234-19:

i) na condição de signatária do Termo Aditivo 0210-PS/2016/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

ii) na condição de titular da Superintendência de Marketing e Comunicação Social, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração do Termo Aditivo 0210-PS/2016/0001 ao contrato 131 PS/2012/0001, sem que houvesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

Realizar audiência do Sr. Cleberton Herodes Rodrigues da Silva, CPF 571.315.700-87 na condição de signatário dos Contratos 131-PS/2012/0001, 080-PS/2012/0001, 095-PS/2013/0001, 066-PS/2014/0001 e do Termo Aditivo 0155-PS/2013/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único,

II, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

Realizar audiência do Sr. Rômulo Torres Braz, CPF 799.877.371-53 na condição de signatário do Contrato 0082-PS/2015/0001 e do Termo Aditivo 0168-PS/2016/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

III.3 O valor dos patrocínios concedidos pela Infraero a entidades do setor esportivo não é justificado adequadamente, violando o disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993 e não é pautado pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio, contrariando o que estabelece o art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, da IN-Secom/PR 9/2014.

III.3.1 Situação encontrada:

124. Conforme se concluiu no item anterior, não foi possível identificar, nos patrocínios concedidos pela Infraero à CBJ e à CBDV, objetivos alinhados ao que prescreve o art. 2º, II da IN Secom/PR 9/2014 (anteriormente art. 2º, I da IN Secom/PR 1/2009).

125. Soma-se à ausência de definição clara de objetivos mensuráveis, a ausência de definição do público alvo específico para cada ação de patrocínio. De acordo com as informações consignadas no Sisac, constam os seguintes registros de público alvo para os patrocínios da CBJ e da CBDV no período examinado:

Tabela 2 – Público alvo das ações de patrocínio da Infraero à CBJ e à CBDV

CBJ 2012-2013 (peça 48, p.1)

CBJ 2013-2014 (peça 49, p. 1)

CBJ 2014-2015 (peça 50, p. 1) e 2015-2016 (peça 51, p. 1)

CBDV 2012-2013 (peça 52, p. 1)

CBDV 2013-2014 (peça 53, p. 1)

CBDV 2014-2015 (peça 54, p. 1)

CBDV 2015-2016 (peça 55, p. 1)

CBDV 2016-2017 (peça 56, p. 1)

Fonte: Documentação consignada no Sisac (peças 48 a 56)

126. Pelo exame às informações apresentadas, observa-se que, a despeito de pequenas variações ao longo dos anos, de modo geral, o público alvo não apresenta detalhamento mínimo. Tampouco é possível se encontrar nos respectivos processos qualquer tipo de análise a respeito do tema. Por óbvio, sem a definição de objetivos da Infraero, não há como se definir o público alvo de qualquer ação de patrocínio.

127. O art. 25, §1º da IN-Secom 9/2014 determina que o valor do patrocínio deve ser fixado com base na expectativa de atingimento dos objetivos da ação, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada. Ainda, na questão da precificação, deve-se atender não só o que dispõe a IN Secom/PR 9/2014, como também ao disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993, e na norma de licitações e contratos da Infraero, NI 6.01/F (LCT), item 61, b, que obrigam a apresentação de justificativa do preço nos casos de inexigibilidade.

128. Nesse mesmo sentido dispõe o art. 30, § 3º, III, Lei 13.303/2016, quando trata dos casos de contratação direta por inexigibilidade aplicáveis às empresas estatais.

129. Desse modo, a presente auditoria avaliou, considerando o período de vigência da IN Secom/PR 9/2014, a existência de documentação com justificativa de preço para todos os processos incluídos na amostra e, para os contratos firmados na vigência da referida instrução normativa, a vinculação da fixação do valor de cada patrocínio à expectativa de atingimento dos respectivos objetivos.

130. Desse modo, para a verificação do cumprimento desses dispositivos, por meio do Ofício de Requisição 1-265 (peça 2, p. 2), de 21/7/2017, foi solicitado o encaminhamento de metodologia de precificação dos contratos de patrocínio.

131. Em resposta, por meio do Ofício 2408/PRAI(AICM)/2017 (peça 8, p. 1), de 4/8/2017, foi encaminhado o Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), de 3/8/2017, informando que:

O valor do patrocínio é avaliado sob os critérios de retorno positivo da imagem institucional, da qualidade do projeto proposto e da proporcionalidade em relação ao valor que será concedido. Tais fatores devem justificar do ponto de vista técnico-comunicacional a fixação da quantia destinada ao patrocínio, com base nas contrapartidas oferecidas e na importância do público que o projeto irá atingir.

132. Registra-se que não foi encaminhado documento relativo à metodologia de precificação e que a norma de referência de patrocínios, NI - 21.07/E (CSO) (peça 8, p. 6-21), é omissa no que se refere a essa questão.

133. Sobre a resposta da empresa, inicialmente, cumpre destacar que a avaliação fundamentada dos mencionados "critérios de retorno positivo da imagem institucional", assim como "da qualidade do projeto proposto e da proporcionalidade em relação ao valor", não foi encontrada nos processos analisados.

134. Em segundo lugar, como explanado anteriormente, no processo não foi encontrada análise e definição do público alvo específico para cada ação, de modo que não é possível verificar "a importância do público que o projeto irá atingir".

135. Em terceiro lugar, o valor do patrocínio não poderia ter como base as contrapartidas oferecidas, considerando custos da entidade patrocinada, a despeito de esse ser o método de valoração utilizado pela Infraero, como será exposto pelas análises que seguem.

136. Na análise dos processos da CBJ, conforme o documento CF 32470/PRMC (MCRI-1)/2012 (peça 24, p.2), em 31/10/2012, assinado pela Superintendente de Marketing e Comunicação Social, Janete Ribeiro, a justificativa do valor é embasada na seguinte argumentação:

O valor solicitado para patrocínio foi avaliado sob os critérios de visibilidade, qualificação e interesse institucional, e também sob o aspecto técnico-comunicativo do retorno institucional de imagem pretendido pela Infraero e da proporcionalidade em relação ao valor que será concedido. Tais fatores justificam a fixação da quantia de R$ 1.750.000,00 (hum milhão, setecentos e cinquenta mil reais) destinada ao patrocínio com base nas contrapartidas oferecidas e na importância do público que o projeto irá atingir.

137. Observa-se que a análise realizada se mostra superficial e subjetiva, sem suporte documental, e sem nenhuma memória de cálculo. Ademais, informa considerar a importância do público que o projeto irá atingir, público esse não adequadamente definido, evidenciando que o preço do contrato não está devidamente justificado, em afronta ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993.

138. Quanto a este patrocínio, é necessário destacar que, além do valor de R$ 1.750.000,00 definido para o contrato de patrocínio, é realizada cessão de área no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro (Galeão), no valor anual de R$ 2.500.000,00, vinculada a outras contrapartidas, conforme o documento CF 32470/PRMC (MCRI-1)/2012 (peça 24, p.2), em 31/10/2012.

139. No ano de 2013, do Despacho 138/PRMC(MCRI)/2013 (peça 29, p. 102-103), de 13/11/2013, assinado por Janete Ribeiro (Superintendente de Marketing e Comunicação Social), consta a seguinte análise:

Considerando que a Infraero é patrocinadora oficial do Judô desde 2005, e que, desde o ano de 2012, o valor anual investido neste patrocínio não recebeu atualizações, mantendo-se em R$ 1.750.000,00, para essa renovação, algumas contrapartidas foram negociadas, devendo estas serem elencadas no termo aditivo de contrato, conforme informações:

1. Exclusão do Projeto Avança Judô como contrapartida;

2. Em 2014 não serão realizados campeonatos mundiais no Brasil, sendo assim, foram excluídas as contrapartidas referentes a este item.

140. Sobre a análise transcrita, cumpre observar que "desde o ano de 2012" significa dizer que, de um exercício para o outro, a gestora, apesar de manter a lógica de valoração com base nas contrapartidas, pondera ser cabível a exclusão de contrapartidas mantendo o valor pago. Mais uma vez, não há documentação que suporte tal decisão, tampouco qualquer memória de cálculo.

141. Em relação aos motivos da exclusão da contrapartida, a PRCI informa, nos comentários ao relatório preliminar de auditoria, que, no ano de 2013, por ocasião do lançamento do Plano Brasil Medalhas, "a Infraero, impossibilitada de aumentar o aporte do patrocínio ao Judô Olímpico, excluiu o Programa Avança Judô, possibilitando que o recurso destinado àquele programa fosse utilizado com foco no Plano Brasil Medalhas" (peça 60, p. 5-6). Para fundamentar o argumento, apresentou a NT 213/PRMC/2014 (peça 60, p. 9-10), com voto favorável da Presidência da Infraero (peça 60, p. 8), em que está apresentada a proposta de exclusão de contrapartidas, justificada pela necessidade de priorização de investimentos na CBJ em decorrência do Plano Brasil Medalhas.

142. Da análise mais detida da informação e dos demais documentos acostados aos autos, confirma-se que houve, de fato, a justificativa do Plano Brasil Medalhas para explicar a exclusão da contrapartida referente ao Programa Avança Judô, como se depreende do trecho a seguir transcrito do Despacho 138/PRMC(MCRI)/2013 (peça 29, p. 103):

Por fim, destaca-se que por orientação do Governo Federal, segundo informações da CBJ, a justificativa para a exclusão das contrapartidas elencadas nos itens 1 e 2 acima deve-se ao fato de que o foco das modalidades olímpicas brasileiras deva ser na preparação de atletas para as próximas Olimpíadas, conforme o "Plano Brasil Medalhas 2016". Desta forma, a CBJ direcionará seus recursos prioritariamente para esse fim, revendo os investimentos em projetos sociais durante esse período.

143. Se, por um lado, é possível reconhecer que houve alguma justificativa para a exclusão de contrapartida com manutenção do valor do contrato de patrocínio, por outro, não é possível concluir, com base nas informações disponíveis, o nexo de causalidade entre a contrapartida excluída e o investimento previsto no âmbito do Plano Brasil Medalhas. Não consta qualquer memória de cálculo, tampouco planejamento detalhado ou cronograma de desembolso financeiro referente à aplicação dos recursos no Plano.

144. Importa acrescentar que, embora não mencionado nas análises da Infraero, o valor de R$ 1.750.000,00 aparece no documento de proposta de patrocínio da CBJ (peça 23, p.20) discriminado em tabela com "custo por atividade", evidenciando que o valor se vincula aos custos da entidade patrocinada.

145. No processo de renovação de 2014, não foi encontrada na documentação acostada aos autos do respectivo processo de prorrogação contratual análise a respeito da valoração do novo contrato, sendo mantido o valor de R$ 1.750.000,00, conforme Memorando 12815/PRMC(MCRI)/2014 (peça 30, p.73), de 29/7/2014, assinado por Léa Cavallero (Superintendente de Marketing e Comunicação Social Interina).

146. A ausência da justificativa do preço não foi óbice para aprovação do processo pela Consultoria Jurídica, por meio do Parecer 729/DJCN/2014 (peça 30, p. 137-143), de 29/10/2014, assinado por Alexandra Caiado de Acioli (Procuradora IV) e aprovado por Andréia da Fontoura Alves (Consultora Jurídica Adjunta), que, no item "Adequabilidade do Preço Contratual", registrou que "... não há como mensurar valores comparativos com outros proponentes, pois não existe outra proposta de patrocínio com características iguais a que ora se patrocina", em afronta ao que determina o art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993.

147. Por ocasião da renovação de 2015, já na vigência da IN Secom/PR 9/2014, mais uma vez, não foi realizada análise e justificativa do valor do contrato, mantendo-se o valor de R$ 1.750.000,00, com aprovação da Consultoria Jurídica, por meio do Parecer 261/CNBR/2015 (peça 31, p. 188-193), de 13/11/2015, assinado por Andreza Santos Teixeira Gonçalves (Procuradora II), e aprovado por Thiago Freitas Amorim (Gerente de Consultoria Jurídica em Brasília).

148. A análise das sucessivas prorrogações do patrocínio evidencia que não há documentação que justifique adequadamente o preço contratado, tampouco demonstre que o método de valoração atendeu ao que prescrevem as normas de referência.

149. Passando-se ao exame dos processos pertinentes ao patrocínio da CBDV, no ano de 2012, o documento CF 18738/MCRI(MCRI-1)/2012 (peça 35, p. 1-5), de 3/7/2012, assinado por Alex Sandro Alves Souza (Gerente de Relações Institucionais em Exercício), traz a seguinte análise como justificativa do valor:

O valor solicitado para patrocínio foi avaliado, sob os critérios de visibilidade, qualificação e interesse institucional, e também sob o aspecto técnico-comunicativo do retorno institucional de imagem pretendido pela Infraero e da proporcionalidade em relação ao valor que será concedido. Tais fatores justificam a fixação da quantia de 500.000,00 (quinhentos mil reais), como destinada ao patrocínio com base nas contrapartidas oferecidas e na importância do público que o projeto irá atingir.

150. Em relação ao texto, impende observar que é idêntico ao consignado no CF 32470/PRMC (MCRI-1)/2012 (peça 24, p.2), em 31/10/2012 constante do processo de patrocínio da CBJ, e anteriormente transcrito. Essa identidade entre as justificativas, com mudança apenas no valor do contrato, evidencia que a valoração segue uma análise que, além de superficial, vaga e não fundamentada, mostra-se pró-forma, em prejuízo ao que determina o art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993.

151. Na mesma linha, com texto praticamente igual, seguem as justificativas de valor registradas no:

i) Memorando 12961/PRMC(MCRI)/2013 (peça 38, p. 3-7), de 28/6/2013, assinado por Janete Ribeiro (Superintendente de Marketing e Comunicação Social, no processo de prorrogação do patrocínio da CBDV no ano de 2013;

ii) Memorando 10665/PRMC(MCRI)/2014 (peça 41, p. 2-6), de 24/6/2014, assinado por Léa Cavallero (Superintendente de Marketing e Comunicação Social Interina), no processo de prorrogação do patrocínio da CBDV no ano de 2014; e

iii) Memorando 10206/PRCI/2015 (peça 43, p. 2-6), de 20/7/2015, assinado por Léa Cavallero (Superintendente de Marketing e Comunicação Social Interina), no processo de prorrogação do patrocínio da CBDV no ano de 2015.

152. No processo de prorrogação de 2016, não foi encontrado memorando, mas tão somente o Despacho 133/CIPM/2016 (peça 46, p. 151-152), de 10/8/2016, assinado por Rovena Chaves Mesquita Paiva (Fiscal Operacional Suplente), que, por sua vez, não traz justificativa de preço. Apesar disso, o Parecer 367/CNBR/2016 (peça 46, p. 173-177), de 6/9/2016, assinado por Rômulo Lourenzatto Prudêncio (Procurador), e aprovado por Wendel Cassiano Borges de Abreu (Coordenador de Consultoria Administrativa) e por Clene Jacintha de Almeida Silva Santo (Gerente de Consultoria Jurídica em Brasília), aprova a prorrogação considerando análise relacionada ao preço do contrato.

153. Nos comentários ao relatório preliminar de auditoria, a PRCI comenta que "não há como mensurar valor por não haver qualquer outra proposta de patrocínio com características iguais à que foi patrocinada" (peça 60, p. 5).

154. Impende frisar o disposto no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993, que exige a instrução processual de inexigibilidade com a justificativa de preço, de modo a demonstrar que este seja compatível com o praticado no mercado.

155. Nesse mesmo sentido, este Tribunal já decidiu:

Acórdão 2.560/2009-TCU/Plenário (Relator: Valmir Campelo): a ausência de observação das formalidades inerentes à inexigibilidade de licitação, em desacordo com o art. 26 da Lei nº 8666/93, caracteriza grave infração à norma legal, ensejando a irregularidade das contas dos responsáveis.

Acórdão 1.971/2010-TCU/Plenário (Relator: Walton Alencar Rodrigues): no processo de contratação direta com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, deve constar a comprovação dos pressupostos simultâneos de notória especialização da contratada e da singularidade do objeto, a justificar a inviabilidade do certame licitatório, bem como a demonstração do motivo da escolha do fornecedor e da adequação dos preços avençados com os valores de mercado.

Acórdão 473/2009-TCU/Plenário (Relator: Raimundo Carreiro): devem ser estabelecidos critérios e instrumentos destinados a avaliar o retorno dos recursos investidos nos patrocínios concedidos, de acordo com o disposto no art. 7º, inciso IV, do Decreto 6.555/2008.

156. Relativamente ao citado Acórdão 473/2009-TCU/Plenário, cabe destacar trecho do relatório que fundamentou a decisão:

> […]
> 4.9.2 Análise:
> [...]
> Embora tenha sido afirmado que são feitas análises a cada solicitação de patrocínio, verificamos, por intermédio do exame dessas resoluções, que não há qualquer menção acerca da realização de avaliação prévia dos benefícios a serem obtidos, em decorrência dos valores a serem repassados. Sua necessidade deriva dos princípios constitucionais que norteiam a atividade administrativa, quais sejam: a impessoalidade, a isonomia, a moralidade e a economicidade, pois a Administração, antes de conceder um patrocínio, deve sempre avaliar se não haveria uma oportunidade que lhe fosse mais vantajosa em termos de relação custo/benefício do emprego dos recursos públicos federais, sem escolher projetos por razões de preferência pessoal ou subjetivismos.
> Ademais, também deve o administrador pautar-se pela observância da legitimidade da ação, no sentido de verificar se o dispêndio é o que melhor atende à finalidade pública e se existe correspondência do patrocínio a ser concedido com a imagem institucional da empresa.
> […]

157. Desse modo, o fato de ser o patrocínio singular não impede que haja uma análise da compatibilidade do preço com o praticado no mercado. Além disso, cabe à Infraero estimar o retorno esperado com o investimento e avaliar se o retorno de imagem compensará o montante a ser aportado por meio de patrocínio.

III.3.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:
i) Sisac CBJ 2012-2013 (peça 48);
ii) Sisac CBJ 2013-2014 (peça 49);
iii) Sisac CBJ 2014-2015 (peça 50);
iv) Sisac CBJ 2015-2016 (peça 51);
v) Sisac CBDV 2012-2013 (peça 52);
vi) Sisac CBDV 2013-2014 (peça 53);
vii) Sisac CBDV 2014-2015 (peça 54);
viii) Sisac CBDV 2015-2016 (peça 55);
ix) Sisac CBDV 2016-2017 (peça 56);
x) Ofício 2408/PRAI(AICM)/2017 (peça 8), de 4/8/2017;
xi) PEC 26347 – vol 1 – excertos (peças 23 e 24);
xii) PEC 31334 (peças 29, 30 e 31);
xiii) PEC 25703 (peça 35);
xiv) PEC 27718 (peça 38);
xv) PEC 27579 (peça 41);
xvi) PEC 31367 (peça 43); e
xvii) PEC 31507 (peça 46).

III.3.3 Critério de auditoria:
i) art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993;
ii) art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, da IN-Secom/PR 9/2014; e
iii) NI 6.01/F (LCT), item 61, b.

III.3.4 Evidências:
i) Sisac CBJ 2012-2013 (peça 48, p.1);
ii) Sisac CBJ 2013-2014 (peça 49, p. 1);
iii) Sisac CBJ 2014-2015 (peça 50, p. 1);
iv) Sisac CBJ 2015-2016 (peça 51, p. 1);
v) Sisac CBDV 2012-2013 (peça 52, p. 1);
vi) Sisac CBDV 2013-2014 (peça 53, p. 1);
vii) Sisac CBDV 2014-2015 (peça 54, p. 1);

viii) Sisac CBDV 2015-2016 (peça 55, p. 1);
ix) Sisac CBDV 2016-2017 (peça 56, p. 1);
x) Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), de 3/8/2017;
xi) NI - 21.07/E (CSO) (peça 8, p. 6-21);
xii) CF 32470/PRMC (MCRI-1)/2012 (peça 24, p.2), em 31/10/2012;
xiii) Despacho 138/PRMC(MCRI)/2013 (peça 29, p. 102-103), de 13/11/2013;
xiv) Proposta de patrocínio da CBJ (peça 23, p.20);
xv) Memorando 12815/PRMC(MCRI)/2014 (peça 30, p.73), de 29/7/2014;
xvi) Parecer 729/DJCN/2014 (peça 30, p. 137-143), de 29/10/2014;
xvii) Parecer 261/CNBR/2015 (peça 31, p. 188-193), de 13/11/2015;
xviii) CF 18738/MCRI(MCRI-1)/2012 (peça 35, p. 1-5), de 3/7/2012;
xix) Memorando 12961/PRMC(MCRI)/2013 (peça 38, p. 3-7), de 28/6/2013;
xx) Memorando 10665/PRMC(MCRI)/2014 (peça 41, p. 2-6), de 24/6/2014;
xxi) Memorando 10206/PRCI/2015 (peça 43, p. 2-6), de 20/7/2015;
xxii) Despacho 133/CIPM/2016 (peça 46, p. 151-152), de 10/8/2016; e
xxiii) Parecer 367/CNBR/2016 (peça 46, p. 173-177), de 6/9/2016.

III.3.5 Causas:
158. Causas não identificadas.

III.3.6 Efeitos reais e potenciais:
159. Efeitos reais: impossibilidade de verificação da adequação dos valores contratados.
160. Efeitos potenciais: prática de ato antieconômico e prejuízo ao erário.

III.3.7 Conclusão:
161. A análise das prorrogações concedidas no período escopo da presente auditoria, à CBJ e à CBDV, evidenciou que os valores não são justificados adequadamente, em razão da inexistência de análise acerca da valoração dos contratos ou da realização de análises não fundamentadas, superficiais, subjetivas e pró-forma, além de vinculadas a fatores que não a expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio, contrariando o disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993 e o art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, da IN-Secom/PR 9/2014.
162. Cabe ressaltar que a valoração ou justificativa de preço se mostra como mais um aspecto condicionante para a realização de patrocínios, cujo atendimento é inviabilizado pela falta de definição de objetivos relativos a esse tipo de ação.
163. Ademais, chama a atenção o fato de que mesmo os processos que não continham a justificativa de preço foram aprovados pelos respectivos pareceres jurídicos.
164. Considerando os riscos decorrentes da falta de clareza nos mecanismos de precificação de ações de patrocínio esportivo, em especial aqueles associados à prática de ato antieconômico, com prejuízos à eficiência dos gastos públicos, identifica-se a necessidade de haver mais transparência nos processos de patrocínio esportivo, tendo em vista o interesse público, o princípio da publicidade e a diretriz de observância da eficiência e racionalidade na aplicação de recursos públicos, previstos no art. 4º, caput, XI, da IN-Secom/PR 9/2014, bem como a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, conforme definido na Lei de Acesso à Informação, art. 3º, I.
165. Ressalte-se, ademais, a necessidade de as estatais passarem a se conformar ao que dispõe o art. 93 da "Lei das Estatais" (Lei 13.303/2016), de que as despesas com publicidade e patrocínio não ultrapassarão, em cada exercício, o limite de 0,5% da receita operacional bruta do exercício anterior, sendo ainda vedadas, em ano eleitoral, despesas com publicidade e patrocínio que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou no último ano imediatamente anterior à eleição.

III.3.8 Proposta de encaminhamento:
166. Propõe-se:

Determinar à Infraero que ações futuras de patrocínio sejam precificadas com base na expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação mensuráveis e previamente definidos, conforme o que prescreve o

art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, e art. 4º, XI, da IN Secom/PR 9/2014 e de acordo com os limites estabelecidos no art. 93 da Lei 13.303/2016, de modo a conter elementos objetivos que fundamentem a decisão do patrocinador pelo montante a ser aplicado, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

Determinar à Infraero que divulgue, tempestivamente, em seu sítio na internet, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação associada ao valor estipulado para a ação de comunicação, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, caput, XI, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011.

Realizar audiência da Sra. Janete Maria Ribeiro, CPF 722.519.806-87:

i) na condição de signatária dos Contratos 131-PS/2012/0001, 080-PS/2012/0001, 095-PS/2013/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014.

ii) na condição de titular da Superintendência de Marketing e Comunicação Social, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração dos contratos 080-PS/2012/0001, 095-PS/2013/0001, 131-PS/2012/0001 e a prorrogação deste último pelo Termo Aditivo 0155-PS/2013/0001, sem que houvesse justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014.

Realizar audiência da Sra. Lea Maria Cavallero Barbacovi, CPF 944.043.807-04:

i) na condição de signatária do Contrato 066-PS/2014/0001 e dos Termos Aditivos 0141-PS/2014/0001, 0184-PS/2015/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014.

ii) na condição de titular da Superintendência de Marketing e Comunicação Social, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração do Contrato 066-PS/2014/0001, Contrato 0082-PS/2015/0001 e respectivo Termo Aditivo 0168-PS/2016/0001, e dos Termos Aditivos 0141-PS/2014/0001 e 0184-PS/2015/0001 ao contrato 131 PS/2012/0001, sem que houvesse justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014.

Realizar audiência da Sra. Shirleide Moreto de Lima Xavier, CPF 029.284.234-19:

i) na condição de signatária do Termo Aditivo 0210-PS/2016/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014.

ii) na condição de titular da Superintendência de Marketing e Comunicação Social, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração do Termo Aditivo 0210-PS/2016/0001 ao contrato 131 PS/2012/0001, sem que houvesse justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014.

Realizar audiência do Sr. Cleberton Herodes Rodrigues da Silva, CPF 571.315.700-87 na condição de signatário dos Contratos 131-PS/2012/0001, 080-PS/2012/0001, 095-PS/2013/0001, 066-PS/2014/0001 e do Termo Aditivo 0155-PS/2013/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse justificativa e comprovação para a fixação do

valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014.

Realizar audiência do Sr. Rômulo Torres Braz, CPF 799.877.371-53 na condição de signatário do Contrato 0082-PS/2015/0001 e do Termo Aditivo 0168-PS/2016/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014.

III.4 A Infraero não possui mecanismos suficientes de verificação do cumprimento das cláusulas dos contratos de patrocínio, em desacordo com o que dispõem os arts. 31 e 32 da IN-Secom/PR 9/2014, acarretando falhas graves no acompanhamento e na gestão desses contratos.

III.4.1 Situação encontrada:

167. A IN Secom/PR 9/2014 determina, em seu art. 31, que cabe ao patrocinador verificar o cumprimento das cláusulas contratuais. E, no art. 32, complementa que tanto patrocinador quanto patrocinado responderão pela boa execução do contrato.

168. Esses dois dispositivos se combinam com o art. 35, que define que, para a prestação de contas do patrocínio, deverá ser comprovada, exclusivamente, a realização da iniciativa patrocinada e das contrapartidas previstas.

169. Para avaliação da atuação da Infraero, por meio do Ofício de Requisição 1-265/2017, de 21/7/2017 (peça 2, p. 2), foram feitos questionamentos acerca da existência de mecanismos de acompanhamento e de verificação do cumprimento das cláusulas dos contratos de patrocínio, e de eventual identificação de problemas na execução pelas entidades patrocinadas.

170. Em resposta, o Ofício 2408/PRAI(AICM)/2017 (peça 8), de 4/8/2017, encaminhou o Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), de 3/8/2017, informando que não foram identificados problemas na execução dos contratos e que:

As avaliações de resultados alcançados são realizadas através dos relatórios de cumprimentos das contrapartidas e o principal critério para a iniciativa do patrocínio é o relevante retorno obtido do reconhecimento e fortalecimento da marca institucional associada a uma modalidade esportiva que cresce a cada dia, com um grande número de atletas capazes e seus notórios resultados. As diretrizes de gestão e fiscalização estão na cláusula 4 do contrato de patrocínio e no normativo específico do gestão e fiscalização de contrato da Infraero — Manual de Procedimento Gestão e Fiscalização dos Contratos — MP_25.06(GC0)_2016 — em seu item 3 e demais ramificações.

171. Sobre a referida Cláusula 4 dos contratos de patrocínio (peça 8, p. 25-26; 55-56; 68; 81), observa-se que trata da atuação da comissão de fiscalização, designada para o acompanhamento da execução desses ajustes, e que tem entre suas atribuições:

4.1 A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO representará a CONTRATANTE e terá as atribuições delegadas em Ato Administrativo específico e, ainda, as que se seguem:

(...)

4.1.2 certificar a documentação de cobrança correspondente, após constatar o fiel cumprimento do objeto contratual das demais condições contratuais;

(...)

4.1.6 conferir os documentos listados nos subitens 3.1, 3.2 e 3.4 destas Condições Contratuais e somente liberar o pagamento quando os documentos estiverem corretos;

4.1.7 liberar o pagamento somente após ter recebido da CONTRATADA os documentos relacionados nestas Condições Contratuais e desde que aquela tenha cumprido as demais obrigações ajustadas neste Contrato;

4.1.8 prestar informações à CONTRATADA sobre os resultados do controle e acompanhamento do contrato, bem como de aprovações, observações ou irregularidades havidas;

172. O referido Manual de Procedimento Gestão e Fiscalização dos Contratos — MP_25.06(GC0)_2016 (peça 10, p. 91), em seu item 3, define quais são os membros que compõem a comissão de gestão e fiscalização dos contratos: gestor operacional, gestor administrativo, gestor do contrato, fiscal operacional, fiscal de documentação e fiscal de segurança e saúde do trabalho, assim como define as respectivas responsabilidades.

173. Nesse ponto, cabe destacar algumas das responsabilidades do fiscal operacional, que incluem:

i) fiscalizar e acompanhar a execução física da prestação do serviço contratado, relacionada às atividades diárias executadas pela contratada;

ii) registrar ocorrências em instrumento próprio, informando ao preposto e aos demais membros da comissão de gestão e fiscalização para a adoção das providências pertinentes;

iii) verificar a execução e a qualidade dos serviços de acordo com as especificações, planejamento e programação, quando aplicável;

iv) registrar as ocorrências que possam levar à aplicação de penalidades à contratada, dando ciência ao gestor operacional para adoção dos procedimentos necessários;

174. Por meio do Ofício de Requisição 1-265/2017 (peça 2, p. 2), de 21/7/2017, foi questionado, ainda, se os contratos possuem previsão de exigência de prestação de contas com conteúdo mínimo previamente estabelecido. E, conforme o Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), de 3/8/2017:

Sim. Conforme previsão contida na cláusula 3 e ramificações do Termo de Contrato. A prestação de contas é realizada através dos valores acordados nas rubricas descritas nos respectivos contratos. Os valores são descritos nos contratos e as patrocinadas apresentam notas fiscais, recibos, faturas, enfim pagamentos de despesas diversas com a administração do esporte e atletas vinculados. O acompanhamento é realizado através da comissão de fiscalização do contrato, através de relatórios de cumprimento das contrapartidas. Custos correspondentes às ações não realizadas, são glosados nos valores contratados.

175. A respeito das informações prestadas, observa-se que o acompanhamento e a fiscalização dos contratos de patrocínio cabem às respectivas comissões de fiscalização e que os ajustes possuem determinação de apresentação de contas com comprovação de despesas executadas como forma de comprovação das contrapartidas executadas, neste ponto, divergindo do que dispõe a IN Secom 9/2014.

176. Acrescenta-se que os termos contratuais definem, no item 6.1.11 (peça 8, p. 30, 58, 71, 84), entre as obrigações da contratada, comprovar o cumprimento das contrapartidas por meio de relatório de avaliação de resultados.

177. Não obstante, em exame aos processos de patrocínio, constata-se que os mecanismos de acompanhamento e controle não são suficientes, acarretando em falhas no acompanhamento e na fiscalização pela comissão responsável, conforme relatado na sequência.

178. No caso do patrocínio à CBJ, da prorrogação de 2013 (peça 29), cita-se o Ofício 12915/PRMC(MCRI)/2013, de 18/10/2013 (peça 29, p. 94), solicitando à CBJ o encaminhamento da prestação de contas da primeira parcela do contrato (90% do valor), considerando o fim da vigência em 22/11/2013.

179. Posteriormente, tem-se o Despacho 131/MCRI/2013 (peça 29, p. 96-100), de 31/10/2013, assinado por Maria Goret Souza Teixeira (Assistente II da Gerência de Relações Institucionais), fiscal operacional suplente, informando que a maior parte das contrapartidas não foram cumpridas, que a fiscalização não participou de nenhum evento referente ao patrocínio e que não havia sido recebida nenhuma nota fiscal/recibo/fatura, de modo que:

Diante do exposto e face à não apresentação, por parte da contratada, dos itens necessários para a comprovação do cumprimento das contrapartidas, bem como do dispêndio dos recursos aportados pela Infraero, fica inviabilizada, s.m.j, a continuação do patrocínio.

180. Posteriormente, do Despacho 138/PRMC(MCRI)/2013 (peça 29, p. 102-103), de 13/11/2013, assinado por Janete Maria Ribeiro, Superintendente de Marketing e Comunicação Social, gestora operacional do contrato, constam as seguintes informações:

Apesar do Parecer do Fiscal Operacional (Folhas 72 a 77) sobre o TC em referência, constatamos que as contrapartidas apresentadas pela Confederação Brasileira de Judô no Parecer citado eram parciais. Após documentação complementar entregue à Infraero em 11/11/13, todas as exigências contratuais foram devidamente atendidas.

Desse modo e em atendimento a decisão da Diretoria Executiva da Empresa em dar manutenção ao contrato do patrocínio em tela, manifestamos nosso parecer favorável a prorrogação do mesmo, por igual período, de acordo com a legislação vigente.

Cabe destacar que a manutenção do Patrocínio à Confederação Brasileira de Judô deve-se fundamentalmente aos excelentes resultados alcançados pelo judô brasileiro no cenário internacional, proporcionando ao Brasil um retorno positivo, o que demonstra a preocupação da Infraero com o esporte nacional e com o alcance social oriundo da pratica esportiva.

181. Destaca-se que, nos autos, não foi possível verificar a entrega de documentação complementar citada no Despacho 138/PRMC(MCRI)/2013, tampouco qualquer relatório ou outro documento com análise desse material.

182. Ademais, no prosseguimento do processo de prorrogação do contrato, tem-se o Despacho 1977/CCGC(CCGC-3)/2013 (peça 30, p.21-24), assinado por Alexandre Bueno Chaves (Administrador da Coordenação de Contratos Contínuos), aprovado por Isabelle Ubertino Rosso Costa (Coordenadora de Contratos Contínuos) e por Jorge José Povala (Gerente de Gestão Administrativa de Contratos Contínuos), que reitera a divergência entre a fiscal operacional suplente e a gestora operacional antes de encaminhar os autos para análise jurídica.

183. Por meio do Parecer 874/DJCN/2013 (peça 30, p. 35-43), de 20/11/2013, assinado por Samya Lorene de Oliveira Bernardes Rocha (Procuradora III), aprovado por Thais Strozzi Carvalho Coutinho (Consultora Jurídica Adjunta), novamente é reiterada a divergência, aprovando, apesar disso, a prorrogação com base na seguinte argumentação:

26. Destarte, como não consta nos autos outra avaliação da Fiscal Operacional assumindo a Gestora do contrato, exclusivamente, a responsabilidade pela conferência da documentação apresentada e das exigências contratuais, concluindo estarem as inconsistências elencadas no Relatório de Demonstração de Contrapartidas 2012/2013 (fls. 74/76) devidamente supridas, há uma divergência de posicionamentos entre a Comissão Fiscalizadora.

(...)

28. Segundo se depreende dos dispositivos acima transcritos, a prorrogação do contrato depende de autorização das autoridades que o celebraram. Portanto, como a Gestora Operacional do contrato é também a Superintendente de Marketing e Comunicação Social, autoridade competente nos termos do AA 4442/PR/2012, de 28 de dezembro de 2012, constando à fl. 78 seu parecer favorável à renovação do prazo da avença, entende-se superada esta divergência.

184. Considerando os documentos acostados aos autos, constata-se falha grave no acompanhamento e na fiscalização do contrato, culminando com essa divergência entre a fiscal operacional e a gestora operacional, que, embora relevante, não configurou óbice à prorrogação contratual, confirmada na assinatura do Termo Aditivo (peça 30, p. 47-49).

185. Registra-se, ainda, que essa mesma prorrogação foi finalizada antes mesmo do pagamento e, por óbvio, da comprovação da segunda parcela do contrato, conforme Ofício 15284/PRMC(MCRI)/2013 (peça 30, p. 63), de 19/12/2013, no qual se informa à CBJ que o recurso relativo à última parcela do contrato anterior será liberado.

186. No ano de 2014, destaca-se e-mail de 11/9/2014 (peça 30, p. 78), de Cleberton Herodes Rodrigues da Silva, gestor operacional suplente, cobrando de prepostos da CBJ (da WH Marketing Esportivo), a solução de pendências relativas tanto aos documentos para renovação do contrato, quanto ao de prestação de contas para pagamento da terceira parcela do contrato vigente na ocasião.

187. Acerca dessa mensagem, verifica-se, na sequência, Despacho 116/PRMC(MCRI)/2014 (peça 30, p. 79-80), de 7/10/2014, assinado por Léa Cavallero (Superintendente de Marketing e Comunicação Social), documento que já começa a tratar de nova prorrogação sem mencionar ter recebido qualquer prestação de contas das parcelas pagas. No referido despacho, não são mencionadas pendências da contratada.

188. Apesar dessas pendências, do Parecer 729/2DJCN/2014 (peça 30, p.137-143), de 29/10/2014, assinado por Alexandra Caiado de Acioli (Procuradora IC), aprovado por Andréia da Fontoura Alves (Consultora Jurídica Adjunta), destaca-se:

28. Sobre a ausência da juntada do parecer fundamentado do Gestor Operacional acerca do desempenho da contratada e a necessidade/conveniência de extensão do prazo, consoante observado pela CCCG, às fls. 1890, entende-se que não há óbice para que o processo siga seu trâmite e, posteriormente, o aludido parecer seja inserido nos autos, atestando a contrapartida que será oferecida à Infraero pela proponente a análise do custo-benefício do patrocínio.

189. Do exame aos mencionados documentos, resta evidenciada a ausência de manifestação da fiscal operacional, Raquel Silva Gonçalves, com registro do acompanhamento do contrato/avaliação das prestações de contas, além da mencionada ausência de parecer fundamentado do gestor operacional acerca do desempenho da contratada e a necessidade/conveniência da prorrogação.

190. Desse modo, mais uma vez, demonstra-se a ocorrência de falhas graves na gestão do contrato de patrocínio com a CBJ, não consideradas no curso dos procedimentos de prorrogação do ajuste.

191. Registra-se o Despacho 56/CIPM/2015, com data retificada de 18/3/2016, assinado por Josefina Gontijo Costa (peça 31, p. 51), fiscal operacional, aprovando a prestação de contas parcial, referente à 4ª parcela do contrato vigente entre 24/11/2014 e 23/11/2015, sem análise detalhada, impossibilitando saber o que foi analisado.

192. Do documento consta a informação de que a prestação de contas foi encaminhada em 16/2/2016. No entanto, conforme e-mails trocados entre a fiscal e o preposto da CBJ (peça 32, p.105-114), o relatório de contrapartidas teria sido disponibilizado à Infraero, em e-mail do dia 17/3/2016 somente um dia antes da emissão do relatório da fiscal.

193. Ainda, em e-mail anterior ao envio do relatório de contrapartidas, a fiscal chega a afirmar que os documentos ainda não chegaram e que o processo estava concluído, mas, parado, aguardando os documentos. Tal afirmação demonstra que a prestação de contas já tinha o parecer favorável antes mesmo do envio de toda a documentação.

194. Do processo de prorrogação de 2015, não foi possível encontrar manifestação do fiscal operacional com análise das prestações de contas das parcelas anteriores, mas tão somente, o Despacho 164/PRCI/2015 (peça 31, p. 154-155), de 29/10/2015, assinado por Alex Sandro Alves Souza, fiscal operacional suplente, apresentando razões para a prorrogação do contrato.

195. Do exame aos documentos em tela, cabe fazer duas constatações. Em primeiro lugar, mais uma vez, evidencia-se que o contrato foi renovado sem o cumprimento total das obrigações relativas ao contrato anterior. Em segundo, no Despacho 164/PRCI/2015 (peça 31, p. 154-155), observa-se que o fiscal atua extrapolando suas atribuições, como se fosse o gestor do contrato, a quem compete realizar os procedimentos para a prorrogação de prazo, com a apresentação da justificativa, da aprovação da autoridade competente, da comprovação da vantagem financeira e da manifestação de aceite da contratada, conforme dispõe o Manual de Procedimento Gestão e Fiscalização dos Contratos — MP_25.06(GC0)_2016 (peça 10, p. 92).

196. Em relação à afirmação de extrapolação das atribuições do fiscal do contrato, informa a PRCI em seus comentários ao relatório preliminar de auditoria que "o gestor assina o documento de proposição do contrato ou continuidade dele, contudo o fiscal operacional informa das realizações contratuais ajustadas, logo, fornece informações, subsídios para o gestor propor a continuidade do patrocínio" (peça 60, p. 6).

197. Não obstante a informação trazida no comentário, não foi possível considerá-la suficiente para alterar as conclusões do relatório preliminar, dado que a norma que estabelece as competências de cada membro da comissão de fiscalização é clara ao diferenciar os papéis do fiscal e do gestor do contrato. Conforme o Manual de Procedimento Gestão e Fiscalização dos Contratos — MP_25.06(GC0)_2016 (peça 10, p. 92-93):

3.3 - Compete ao gestor do contrato exercer as atribuições previstas nos itens secundários 3.1 e 3.2 e, ainda:

a) realizar os procedimentos para a prorrogação de prazo de que trata o item 167 da NI 6.01/F (LCT), de 2016, encaminhando à área de contratos os seguintes documentos para a formalização da prorrogação, se for o caso: justificativa para a prorrogação, com a aprovação da autoridade competente, comprovando a vantagem financeira da manutenção do contrato; e manifestação de aceite da contratada quanto à prorrogação do contrato;

b) realizar a comprovação da vantagem financeira de manutenção do contrato de que trata o item 4 da alínea "e" do item 172 da NI 6.01/F (LCT).

[…]

3.4 - Compete ao fiscal operacional adotar as seguintes providências:

[…]

m) auxiliar o gestor operacional na proposição de alteração contratual;

[…]

198. Além disso, a afirmação de que o gestor do contrato assina o documento de proposição de continuidade do patrocínio está em desacordo com o que consta dos autos, pois o Despacho 164/PRCI/2015 (peça 31, p. 154-155) foi assinado pelo fiscal do contrato, e não pelo gestor.

199. Referente ao contrato vigente no período novembro/2015 a novembro/2016, destaca-se o Despacho 203/PRCI(CIPM)/2016 (peça 32, p. 139), de 6/12/2016, assinado por Josefina Gontijo Costa e por Marcelo Nascente, fiscais operacionais do contrato, informando a aprovação das prestações de contas das três primeiras parcelas do ajuste. Mais uma vez, documento que não traz análise realizada, resumindo-se a repetição das rubricas consolidadas "concluindo pela aprovação da Prestação de Contas e do Relatório de Contrapartidas apresentadas pela CBJ".

200. Do patrocínio à CBDV, destaca-se que, a despeito dos diversos relatórios de avaliação e prestação de contas encaminhados pela contratada no período de 2012 a 2015 (peça 35, p. 231, 239, 317, 335, peça 36, p. 431, peça 37, p. 543, peça 38, p. 81, peça 39, p. 21, peça 40, p. 3, peça 41, p. 184), não foram encontrados os respectivos documentos com avaliação das prestações de contas pelo fiscal.

201. Desse período, destaca-se um caso específico, do contrato CBDV 2013-2014, em que houve a necessidade de glosar parte da última parcela, por falta de comprovação de todos os gastos com a rubrica eventos. Isso foi identificado e registrado no processo por e-mail enviado por Raquel Silva Gonçalves, fiscal operacional, em 21/7/2014 (peça 40, p. 527). Apesar das informações consignadas no e-mail, não foi encontrado parecer da fiscal com a análise do cumprimento das contrapartidas.

202. A partir de 2016, passaram a ser inseridos nos processos os despachos da fiscal operacional, a exemplo do Despacho 113/CIPM/2016 (peça 46, p. 1), de 30/6/2016, assinado por Rovena Chaves Mesquita Paiva, fiscal operacional suplente.

203. Nesse despacho é informado que foi realizada análise no 2º Relatório Parcial, concluindo pela aprovação da prestação de contas e das contrapartidas apresentadas, ressalvado o saldo não utilizado de R$ 15.133,29, ao qual sugere glosa. No entanto, as informações consignadas no documento não permitem verificar a fundamentação da análise realizada pela fiscal.

204. Registra-se que, em resposta, o Despacho 123/CIPM/2016 (peça 46, p.3), de 18/7/2016, assinado por Cibele Cristina Martins Nunes, gestora operacional suplente, nega a glosa, em razão da não observância pela fiscal do percentual relativo à dedução por impostos.

205. Posteriormente, no Despacho 133/CIPM/2016 (peça 46, p. 151-152), de 10/8/2016, assinado também pela fiscal operacional suplente, justifica a conveniência da manutenção do patrocínio, mais uma evidência da extrapolação do papel de fiscal operacional.

III.4.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:

i) Ofício 2408/PRAI(AICM)/2017 (peça 8), de 4/8/2017;
ii) PEC 31334 – vol 1 (peça 29);
iii) PEC 31334 – vol 1 – parte 2 (peça 30)
iv) PEC 31334 – vol 2 (peça 31);
v) PEC 31334 – vol 3 (peça 32);
vi) PEC 25703 – vol 1 (peça 35);
vii) PEC 25703 – vol 1 (peça 36);
viii) PEC 25703 – vol 3 (peça 37);
ix) PEC 27718 – vol 1 (peça 38);
x) PEC 27718 – vol 2 (peça 39);
xi) PEC 27718 – vol 3 (peça 40);
xii) PEC 29579 – vol 1 (peça 41); e
xiii) PEC 31507 – vol 3 (peça 46).

III.4.3 Critério de auditoria:

i) Arts. 31 e 32 da IN-Secom/PR 9/2014;

ii) Item 3 do Manual de Procedimento Gestão e Fiscalização dos Contratos — MP_25.06(GC0) _2016 (peça 10, p. 91);

iii) Cláusula 4 dos contratos de patrocínio (peça 8, p. 25-26; 55-56; 68; 81); e

iv) Cláusula 6.1.11 dos termos de contrato (peça 8, p. 30, 58, 71, 84).

III.4.4 Evidências:

i) Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), de 3/8/2017;

ii) Ofício 12915/PRMC(MCRI)/2013 (peça 29, p. 94), de 18/10/2013;

iii) Despacho 131/MCRI/2013 (peça 29, p. 96-100), de 31/10/2013;

iv) Despacho 138/PRMC(MCRI)/2013 (peça 29, p. 102-103), de 13/11/2013;

v) Despacho 1977/CCGC(CCGC-3)/2013 (peça 30, p.21-24);

vi) Parecer 874/DJCN/2013 (peça 30, p. 35-43), de 20/11/2013;

vii) Ofício 15284/PRMC(MCRI)/2013 (peça 30, p. 63), de 19/12/2013;

viii) e-mail de 11/9/2014 (peça 30, p. 78);

ix) Despacho 116/PRMC(MCRI)/2014 (peça 30, p. 79-80), de 7/10/2014;

x) Parecer 729/2DJCN/2014 (peça 30, p.137-143), de 29/10/2014;

xi) Despacho 56/CIPM/2015(peça 31, p. 51), com data retificada de 18/3/2016;

xii) e-mails trocados entre a fiscal e o preposto da CBJ (peça 32, p.105-114);

xiii) Despacho 164/PRCI/2015 (peça 31, p. 154-155), de 29/10/2015;

xiv) Despacho 203/PRCI(CIPM)/2016 (peça 32, p. 139), de 6/12/2016;

xv) relatórios de avaliação e prestação de contas encaminhados pela contratada no período de 2012 a 2015 (peça 35, p. 231, 239, 317, 335, peça 36, p. 431, peça 37, p. 543, peça 38, p. 81, peça 39, p. 21, peça 40, p. 3, peça 41, p. 184);

xvi) e-mail enviado por Raquel Silva Gonçalves, fiscal operacional, em 21/7/2014 (peça 40, p. 527);

xvii) Despacho 113/CIPM/2016 (peça 46, p. 1), de 30/6/2016;

xviii) Despacho 123/CIPM/2016 (peça 46, p.3), de 18/7/2016; e

xix) Despacho 133/CIPM/2016 (peça 46, p. 151-152), de 10/8/2016.

III.4.5 Causas:

206. Causas não identificadas.

III.4.6 Efeitos reais e potenciais:

207. Efeitos reais: falta de acompanhamento adequado e de avaliação correta das prestações de contas apresentadas pelas entidades patrocinadas.

208. Efeitos potenciais: prejuízo ao erário por inexecução/execução parcial dos contratos de patrocínio.

III.4.7 Conclusão:

209. A avaliação dos mecanismos que a Infraero dispõe para verificação do cumprimento dos contratos de patrocínio evidenciou que não são eficazes, apesar de formalizados, tanto em normativos da empresa, quanto em termos de contrato, contemplando regras para prestação de contas até mais rígidas do que prevê o art. 35 da IN Secom-PR 9/2014.

210. O exame à documentação disponibilizada mostrou que a comissão de fiscalização não atua a contento, incluindo falta de atuação esperada dos seus componentes, em especial dos fiscais operacionais que, na maioria das vezes, sequer emitem documento com a avaliação das prestações de contas recebidas e, quando o fazem, não apresentam fundamentação mínima para sua conclusão.

211. Desse modo, aparentemente, o processo de prestação de contas se mostra bem estruturado, já que o processo contém cópias de notas fiscais e recibos de pagamento, além de relatório de clipping e cumprimento de contrapartidas de imagem. No entanto, de modo geral, não há atestação final dos fiscais de contrato, tampouco análise dos documentos encaminhados a título de prestação de contas.

212. Outro problema por vezes observado foi a extrapolação na atuação dos fiscais, assumindo responsabilidade que caberia ao gestor do contrato.

213. Ainda, foram constatados casos de renovação de contrato sem que o anterior tivesse sido adimplido pela entidade patrocinada, ocasionando a necessidade de responsabilizar o agente público que motivou a renovação irregular sem a devida documentação. Com isso, apesar de haver mais exigências do que exige a IN-Secom/PR 9/2014, a Infraero não se utiliza dos documentos apresentados pelas contratadas, o que torna inócua e inefetiva a solicitação de comprovação de despesas.

214. Diante do exposto, conclui-se que a insuficiência nos mecanismos de verificação do cumprimento dos contratos de patrocínio resulta em falhas graves no acompanhamento e na gestão desses contratos, e, em última instância, em riscos de prejuízo ao erário, decorrentes da inexecução/execução parcial dos ajustes.

III.4.8 Proposta de encaminhamento:

215. Propõe-se:

Determinar à Infraero que implemente mecanismos adicionais de controle que garantam a adequada execução dos ajustes e o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, em cumprimento ao art. 31 da IN Secom/PR 9/2014, informando-os no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

Realizar audiência da Sra. Janete Maria Ribeiro, CPF 722.519.806-87, na condição de gestora operacional do contrato 0155-PS/2013/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação de prestação de contas, e consequente prorrogação contratual por meio do Termo Aditivo 019-PS/2013/0001, sem a devida comprovação de adimplemento de todas as cláusulas contratuais do ajuste vigente.

III.5 Infraero não realiza avaliação do resultado dos patrocínios concedidos a entidades do setor esportivo, contrariando o que determina os arts. 33 e 34 da IN-Secom/PR 9/2014.

III.5.1 Situação encontrada:

216. A IN Secom/PR 9/2014 dispõe, em seus arts. 33 e 34 que:

Art. 33. Cabe ao patrocinador verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio.

Parágrafo único. A avaliação de resultados poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição.

Art. 34. Para a avaliação de resultados alcançados com os patrocínios, os patrocinadores deverão adotar critérios objetivos em consonância com:

I - os objetivos de comunicação;

II - a natureza e a diversidade das ações previstas;

III - o público-alvo;

IV - as diretrizes e estratégias do patrocinador;

V - o volume de recursos despendidos.

217. No mesmo sentido, versava a norma anterior IN Secom/PR 1/2009, em seu art. 33.

218. Para verificação do cumprimento desses dispositivos, por meio do Ofício de Requisição 1-265 (peça 2, p. 2), de 21/7/2017, questionou-se acerca da existência de metodologia de avaliação do retorno dos investimentos em patrocínios, por contrato firmado, e suas premissas. Foi questionado ainda se os resultados apurados eram comunicados à alta administração, para subsídio de decisões posteriores.

219. Em resposta, o Ofício 2.408/PRAI(AICM)/2017 (peça 8, p. 1), de 4/8/2017, encaminhou o Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), de 3/8/2017, com as seguintes informações:

d.10) O método utilizado nas concessões de patrocínio é a conferência das contrapartidas efetivas nos contratos firmados, ao final do período patrocinado é emitido relatório final, com apresentação de todo o material da entidade patrocinada com os eventos/promoção da marca da Infraero. Não há um normativo específico com as premissas da metodologia.

d.11) Os resultados são apresentados à alta direção anualmente quando da defesa para continuidade/manutenção do patrocínio.

220. Considerando as informações prestadas no referido memorando, fica claro que a Infraero não realiza a avaliação do resultado dos patrocínios concedidos a entidades do setor esportivo, nos moldes determinados pelos arts. 33 e 34 da IN-Secom/PR 9/2014 e pelo art. 33 da IN Secom/PR 1/2009.

221. Sobre essa avaliação dos resultados dos patrocínios concedidos, cumpre registrar que não se confunde com a avaliação do cumprimento das cláusulas contratuais pela patrocinada, em outras palavras, cumprimento das contrapartidas contratadas, tema do item anterior. Uma avaliação não substitui a outra, visto terem finalidades diferentes.

222. Referente à necessidade de avaliação do retorno obtido com ações de patrocínio, já decidiu o Tribunal no seguinte sentido:

Acórdão 473/2009-TCU-Plenário (Relator: RAIMUNDO CARREIRO): Devem ser estabelecidos critérios e instrumentos destinados a avaliar o retorno dos recursos investidos nos patrocínios concedidos, de acordo com o disposto no art. 7º, inciso IV, do Decreto 6.555/2008.

Acórdão 304/2007-TCU-Plenário (Relator: UBIRATAN AGUIAR): Devem ser adotadas avaliações de resultados sobre os ganhos institucionais proporcionados pelos patrocínios concedidos.

223. Cumpre acrescentar o que define a norma interna da empresa NI - 21.07/E (CSO) sobre a avaliação:

XIII - DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL

18 - Os processos de participação da Infraero nos patrocínios serão avaliados pela Superintendência de Marketing e Comunicação Social ou pela Gerência Regional de Marketing e Comunicação Social onde o processo for homologado, mediante recebimento de relatório a ser apresentado pela Empresa promotora do patrocínio, no prazo máximo de sessenta dias do término do evento ou conforme definido no Termo de Contrato entre a Infraero e o Patrocinado, o qual se integrará ao respectivo processo e se constituirá em comprovante da efetiva realização das contrapartidas previstas no patrocínio contratado.

18.1 - No Mapa de Avaliação de Resultados, a ser utilizado pela PRMC para o processo de avaliação, deverão constar o relatório final da Diretoria que apresentou o projeto, o relatório dos patrocinados e os comprovantes acerca do emprego dos recursos e contrapartidas definidas no Termo de Contrato, incluindo planilhas e outros instrumentos de controle e de avaliação, que deverão estar em consonância.

224. Como se observa, de fato, não há previsão normativa para a realização dessa avaliação, evidenciando que a norma interna carece de revisão para que se adeque ao que dispõe a IN Secom/PR 9/2014.

225. Ademais, registra-se que, em exame aos processos relativos aos patrocínios tanto da CBJ, quanto da CBDV, não foi encontrado documento de avaliação do resultado dos patrocínios, tão somente a prestação de contas por parte das patrocinadas, relatando o cumprimento das contrapartidas.

226. Por fim, cabe mencionar a existência de relatórios produzidos pela empresa Ibope Repucom, contratada pela CBJ, como, por exemplo o Relatório de janeiro a setembro de 2014 (peça 34), para avaliação do retorno de mídia de seus patrocinadores, incluindo valoração da cobertura dos eventos televisionados, reportagens, destaques de internet e mídia impressa.

227. Sobre estes relatórios impende ressaltar que também não substituem a avaliação de resultados dos patrocínios consignada nos normativos de referência expedidos pela Secom/PR, a despeito de irem um pouco além do cumprimento de contrapartidas, pois fornecem informações que conseguem se aproximar mais de uma avaliação de custo x benefício, do que a comprovação das despesas incorridas pela entidade patrocinada.

III.5.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:
i) Ofício 2.408/PRAI(AICM)/2017 (peça 8), de 4/8/2017.

III.5.3 Critério de auditoria:
i) IN Secom/PR 1/2009, art. 33; e
ii) IN Secom/PR 9/2014, arts. 33 e 34.

III.5.4 Evidências:
i) Memorando 7989/PRCI/2017 (peça 8, p. 2-5), de 3/8/2017; e
ii) NI - 21.07/E (CSO) (peça 8, p. 6-21).

III.5.5 Causas:
228. Causas não identificadas.

III.5.6 Efeitos reais e potenciais:
229. Efeitos reais: desconhecimento acerca dos resultados das ações de patrocínio na estratégia de negócio da empresa.
230. Efeitos potenciais: desperdício de recursos públicos pela seleção inadequada de projeto ou de estratégia que traga um melhor retorno.

III.5.7 Conclusão:
231. A não realização da avaliação de resultado não surpreende, tendo em vista que, conforme anteriormente relatado, constatou-se a inexistência de diretrizes e estratégias do patrocinador, assim como a inexistência de objetivos da Infraero com os patrocínios concedidos, além da especificação insuficiente do público-alvo das ações.
232. As falhas na estrutura basilar dos processos de patrocínio, explanadas ao longo do presente relatório, não podem ter outro resultado possível que não a ausência de avaliação dos resultados dessas ações.
233. Dada a informação de que o patrocínio à CBJ foi descontinuado, desde 22/11/2017, conforme documento acostado aos autos quando na manifestação da PRCI em sede de comentários ao relatório preliminar de auditoria (peça 60, p. 24), e que a justificativa apresentada faz menção a uma análise realizada pela unidade, concluindo que o valor não apresentava visibilidade à marca da Infraero, considera-se pertinente que tais informações sejam disponibilizadas, a fim de se verificar o atendimento ao exigido em normativo, em particular os art. 33 e 34 da IN Secom/PR 9/2014.
234. Dado, ainda, o risco decorrente da seleção inadequada de projeto de patrocínio esportivo, em detrimento de outra estratégia que traga um melhor retorno à Infraero, gerando em última instância desperdício de recursos públicos, identifica-se a necessidade de haver mais transparência nos processos de patrocínio esportivo, tendo em vista o interesse público, o princípio da publicidade e a diretriz de observância da eficiência e racionalidade na aplicação de recursos públicos, previstos no art. 4º, caput, XI, da IN-Secom/PR 9/2014, bem como a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, conforme definido na Lei de Acesso à Informação, art. 3º, I.

III.5.8 Proposta de encaminhamento:
235. Propõe-se:
Determinar à Infraero que, ao encerrar cada contrato de patrocínio esportivo, vigente ou futuro, avalie os resultados alcançados, adotando critérios objetivos, conforme preceituam os arts. 33 e 34 da IN Secom/PR 9/2014, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

Determinar à Infraero que avalie os resultados alcançados com o contrato de patrocínio à Confederação Brasileira de Judô, conforme preceituam os arts. 33 e 34 da IN Secom/PR 9/2014, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

Determinar à Infraero que divulgue, tempestivamente, em seu sítio na internet, o encerramento de contratos de patrocínio esportivo, explicitando os resultados alcançados com a iniciativa, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, caput, XI, e art. 5º, I, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011.

Determinar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que inclua, no escopo da auditoria de contas anuais da Infraero, a verificação do cumprimento dos arts. 33 e 34 da IN Secom/PR.

IV. Achados de auditoria não decorrentes da investigação de questões de auditoria

IV.1 Prorrogações irregulares de contratos de patrocínio como serviços continuados com base no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, contrariando o disposto no Anexo I, XXI, da IN SLTI 2/2008 e no item 3, ss, da Seção II da NI 6.01/F (LCT).

IV.1.1 Situação encontrada:

236. O art. 57, II, da Lei 8.666/1993 prevê a possibilidade de prorrogação dos contratos relativos à prestação de serviços contínuos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 meses.

237. Por sua vez, a IN SLTI 2/2008 define, em seu Anexo I, XXI, em que consistem os serviços continuados:

XXI – SERVIÇOS CONTINUADOS: serviços cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

238. Tal conceito é praticamente replicado no conceito consignado na norma interna da Infraero que dispõe sobre licitações e contratos, NI 6.01/F (LCT), em seu item 3, ss, da Seção II.

239. Embora o Acórdão 430/2008-TCU-Plenário (Relator: Raimundo Carreiro) consigne que os serviços de publicidade podem ser considerados de natureza continuada, sendo, portanto, legal a renovação sucessiva de contratos da espécie, por até sessenta meses, caso o instrumento pactuado preveja essa possibilidade, tal entendimento não pode ser estendido aos contratos de ações de patrocínio, dada a diferença conceitual exposta a seguir.

240. O art. 4º da IN Secom/SG-PR 1/2017 define as ações de comunicação do Poder Executivo Federal:

Art. 4º

I. Publicidade: forma não pessoal e indireta de divulgação de informações e de difusão de ideias, por meio de ações de comunicação de mídia e não-mídia, desenvolvidas e custeadas por anunciante do Poder Executivo Federal, podendo ser classificada em: a) publicidade institucional […]; b) publicidade de utilidade pública […]; c) publicidade mercadológica […]; e d) publicidade legal;

[…]

III. Patrocínio: ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros;

[…]

241. Ademais, mesmo que se considerasse um serviço de natureza contínua, não poderiam ser concomitantemente classificados como de natureza singular, classificação esta que fundamenta a contratação por inexigibilidade de licitação.

242. Nesse sentido, decidiu esta Corte de Contas por meio do Acórdão 8.110/2012-TCU-2ª Câmara (Relator: José Jorge), cujo excerto do voto transcreve-se:

[…]

22.Tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos tribunais, há definições mais e menos precisas. Mas uma coisa é certa, e o próprio TCU tem chegado a essa conclusão. Serviço singular deve ser compreendido como aquele serviço específico, pontual, individualizado, perfeitamente delineado em sua extensão, preciso e objetivo em sua definição, diferenciador em relação a outros do mesmo gênero, limitado no tempo. Portanto, um serviço de natureza contínua, cuja contratação pode ser prorrogada por até 60 meses (art. 57, II, da Lei nº 8.666/93), não pode ser tido como sendo de natureza singular.

243. Em exame aos processos de patrocínio da Infraero, tanto da CBJ, quanto da CBDV, constatou-se que o dispositivo da Lei 8.666/1993 vem sendo utilizado como embasamento para a prorrogação dos respectivos contratos.

244. Cabe transcrever trecho do Parecer 874/DJCN/2013 (peça 30, p. 35-43), de 20/11/2013, assinado por Samya Lorene de Oliveira Bernardes Rocha (Procuradora III), e aprovado por Thais Strozzi Carvalho Coutinho

(Consultora Jurídica Adjunta), incluído no processo de prorrogação do contrato com a CBJ no ano de 2013, no qual foi feito o exame da possibilidade de enquadramento dos contratos de patrocínio como serviços continuados:

16. Questão mais complexa diz respeito à possibilidade de prorrogação deste contrato, como ora se pretende, com seu possível enquadramento no disposto no art. 57 da Lei no 8.666/93, que trata das hipóteses em que a mesma é permitida e como se deve proceder para sua concretização.

17. O Termo de Contrato no 131-OS/2012/0001 (fls.4/8), prevê na sua Cláusula Segunda, item 2.1, que "o prazo previsto de vigência do contrato será o da assinatura do contrato até 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até o limite de sessenta meses". No entanto, merecem ser tecidos alguns esclarecimentos no que pertine à prorrogação do contrato de patrocínio por sua natureza continuada.

18. O contrato de patrocínio é atípico e não se confunde com os serviços comuns de publicidade. (...)

20. O interesse de manutenção do patrocínio se mostra presente, dado a sua relevância social e por ter como objetivo apoiar a participação da delegação brasileira em eventos nacionais e internacionais, a formação de atletas e seleções nacionais e o desenvolvimento da modalidade do judô dentro do cenário do esporte olímpico brasileiro, tendo em vista o Ciclo Olímpico 2012-2016; além disso, o apoio ao desenvolvimento e aprimoramento da equipe olímpica também é uma necessidade contínua, pois os mesmos devem prosseguir para alcançar seus objetivos pretendidos, demonstrando com isso se tratar de contrato de execução continuada. Por fim, e não menos importante, destaca-se a manutenção do interesse da Infraero em vincular a divulgação da sua marca a essa prática esportiva. (...)

22. Logo, o presente contrato de patrocínio nos moldes em que se apresenta, assemelha-se aos contratos de execução continuada, sendo possível aplicar ao caso o art. 57, inciso II, da Lei no 8.666/1993, por analogia. (...) (grifos não contidos no original)

245. O exame à argumentação evidencia, em primeiro lugar, que, de fato, o contrato de patrocínio não se confunde com o contrato de publicidade, entre outras características, pela possibilidade de contratação sem processo licitatório. Não obstante, de modo algum, isso aproxima o patrocínio de serviço continuado, conforme os normativos de referência o conceituam.

246. O contrato de patrocínio, pela sua lógica intrínseca, considerando suas características e requisitos, consignados na normatização pela Secom, não poderia, sob nenhuma hipótese, ser considerado um serviço continuado, porque é ação absolutamente discricionária do gestor, não havendo como vincular sua eventual interrupção com o comprometimento da continuidade das atividades da empresa.

247. Ademais, qualquer ação de patrocínio deve ser vinculada a um planejamento de negócio da empresa associado a uma estratégia de marketing, visando ao atingimento de objetivos de negócio pré-determinados, objetivos esses passíveis de mudanças, considerando o ambiente, não estático, em que se insere a empresa.

248. Destaca-se que o parecer ora em análise ignora a normatização dos patrocínios pela Secom e apresenta primordialmente como motivação, de modo equivocado, os interesses e objetivos da entidade patrocinada.

249. É necessário reiterar que a necessidade contínua de recursos pela CBJ não se presta a caracterizar o contrato de patrocínio como serviços continuados. Essa argumentação apenas reforça a descaracterização desses patrocínios.

250. No processo de prorrogação do contrato da CBJ do ano de 2014, menciona-se o Parecer 729/DJCN/2014 (peça 30, p. 137-143), de 29/10/2014, assinado por Alexandra Caiado de Acioli (Procuradora IV), e aprovado por Andréia da Fontoura Alves (Consultora Jurídica Adjunta), no qual se conclui que "... as condições do instrumento estão em perfeita consonância com art. 57, inciso II, art. 65, inciso I, alínea 'a', da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993...".

251. Na mesma linha, cita-se o Parecer 261/CNBR/2015 (peça 31, p. 188-193), de 13/11/2015, assinado por Andreza Santos Teixeira Gonçalves (Procuradora II), e aprovado por Thiago Freitas Amorim (Gerente de Consultoria Jurídica em Brasília), que apresenta como conclusão "... o objeto do aditamento se coaduna com o ordenamento jurídico vigente, sobretudo o art. 57, inciso II, da Lei no 8.666/1993...".

252. Do exame aos processos de patrocínio da CBDV, registra-se que não constam dos autos encaminhados à equipe de auditoria os pareceres jurídicos referentes aos anos de 2013, 2014 e 2015.

253. Do processo de prorrogação do ano de 2016, destaca-se o Parecer 367/CNBR/2016 (peça 46, p. 173-177), de 6/9/2016, assinado por Rômulo Lourenzatto Prudêncio (Procurador), e aprovado por Wendel Cassiano

Borges de Abreu (Coordenador de Consultoria Administrativa) e por Clene Jacintha de Almeida Silva Santo (Gerente de Consultoria Jurídica em Brasília).

254. No referido documento, de forma similar aos pareceres dos processos da CBJ, conclui-se ser possível a prorrogação contratual, uma vez que o objeto contratual se coaduna, entre outros, com o art. 57, inciso II da Lei 8.666/1993.

IV.1.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:
i) PEC 31334 (peças 30 e 31); e
ii) PEC 31507 (peça 46).

IV.1.3 Critério de auditoria:
i) Lei 8.666/1993, art. 57, II;
ii) IN SLTI 2/2008, Anexo I, XXI; e
iii) NI 6.01/F (LCT), Seção II, item 3, ss.

IV.1.4 Evidências:
i) Parecer 874/DJCN/2013 (peça 30, p. 35-43), de 20/11/2013;
ii) Parecer 729/DJCN/2014 (peça 30, p. 137-143), de 29/10/2014;
iii) Parecer 261/CNBR/2015 (peça 31, p. 188-193), de 13/11/2015; e
iv) Parecer 367/CNBR/2016 (peça 46, p. 173-177), de 6/9/2016.

IV.1.5 Causas:
255. Causas não identificadas.

IV.1.6 Efeitos potenciais:
256. Efeitos potenciais: desvio de finalidade ou prejuízo a outra ação legítima não realizada em função da alocação dos recursos aos seguidos patrocínios.

IV.1.7 Conclusão:
257. Diante do exposto, em razão da impossibilidade de ações de patrocínio serem enquadradas no que os normativos de referência definem como serviço continuado, conclui-se pela irregularidade das prorrogações dos contratos de patrocínio fundamentados no art. 57, II, da Lei 8.666/1993.

258. Cabe reiterar que, ao se tentar fundamentar a prorrogação de um contrato de patrocínio como serviço continuado com base em argumentação envolvendo necessidade contínua de recursos da entidade patrocinada, acaba por se descaracterizar esse tipo de ação.

259. Acrescenta-se que as prorrogações sucessivas prejudicam a necessária avaliação dos resultados alcançados com os patrocínios, que devem considerar os objetivos de comunicação, a natureza e a diversidade das ações previstas, o público-alvo, as diretrizes e estratégias do patrocinador e o volume de recursos despendidos, conforme estipula o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014.

IV.1.9 Proposta de encaminhamento:
260. Propõe-se:

Determinar à Infraero que se abstenha de prorrogar a vigência de contratos de ações de patrocínio fundamentando-a na exceção prevista art. 57, II, da Lei 8.666/1993, que trata da prestação de serviços continuados.

Determinar à Infraero que se abstenha de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014.

V. Análise dos Comentários dos Gestores

261. A versão preliminar deste relatório foi submetida aos gestores da Infraero para comentários, conforme ofício acostado à peça 58. Em resposta, a estatal apresentou comentários (peças 60 e 61), os quais

foram analisados mediante instrução acostada à peça 65. A atual versão incorpora alguns dos esclarecimentos apresentados pelos gestores e seus desdobramentos para a conclusão das propostas desta instrução.

262. A Infraero manifestou-se em relação a cada um dos achados de auditoria, por meio de documento elaborado pela Superintendência de Comunicação e Marketing Institucional (PRCI).

263. Com referência ao achado III.1, foram apresentados novos documentos, não enviados inicialmente, quando da resposta ao Ofício de Requisição 1-265/2017-TCU/SecexEducação. O normativo e os planos estratégicos foram analisados pela equipe de fiscalização, e confirmam os apontamentos identificados no curso da auditoria, pois não restou comprovada a vinculação das ações de patrocínio à estratégia de comunicação da empresa.

264. Quanto à ausência de motivação adequada para a celebração dos contratos de patrocínio esportivo (achado III.2), os argumentos apresentados pela PRCI não trazem elementos suficientes para modificar o entendimento da equipe de fiscalização. As afirmações sobre a relação positiva e "inquestionável" entre os resultados do esporte e o retorno à patrocinadora, bem como sobre os motivos da descontinuidade do patrocínio à CBJ, não vieram acompanhadas da necessária documentação que as fundamente.

265. Sobre a precificação dos contratos de patrocínio esportivo (achado III.3), coube à equipe de fiscalização esclarecer, na análise dos comentários da PRCI, que a metodologia de precificação de patrocínios não se confunde com o plano de desembolso em rubricas compatíveis com as estabelecidas nas contrapartidas do ajuste, dado que o valor a ser investido em patrocínio deve ser definido, pela patrocinadora, em função dos objetivos de comunicação que a empresa almeja atingir.

266. Em relação ao achado III.4, que trata dos mecanismos de acompanhamento e gestão contratual, a PRCI menciona documentos que não estão acostados aos autos, tais como as prestações de contas da CBJ. De todo modo, avalia-se que a mera entrega da prestação de contas não é suficiente, se não estiver acompanhada de uma análise precisa dos documentos recebidos. Com base nas informações disponíveis, não foi possível comprovar a adequada gestão dos contratos por parte da Infraero, tampouco restaram esclarecidos os pareceres divergentes entre gestor e fiscal do contrato, assim como a extrapolação de atribuições do fiscal de contrato.

267. Sobre a avaliação dos resultados dos patrocínios (achado III.5), o comentário da PRCI limitou-se a afirmar que as avaliações são realizadas por meio da apreciação dos relatórios encaminhados pelas empresas patrocinadas, o que não modifica o achado, apenas o reforça, já que a avaliação dos relatórios das patrocinadas alcançam, no máximo, a verificação do cumprimento do objeto do patrocínio.

268. A PRCI não se manifestou em relação ao achado IV.1, informando que seria assunto de competência da área jurídica. Não houve, até o momento do fechamento desta instrução, manifestação da área jurídica da Infraero.

269. Desse modo, a análise dos comentários apresentados pela Infraero não provocou alteração na redação dos achados, embora tenha fornecido elementos para a formulação de propostas de encaminhamento.

VI. Conclusão

270. A auditoria, realizada na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada, cumpriu o objetivo proposto, de verificar a conformidade dos ajustes e execução de contratos de patrocínios firmados pela Infraero com entidades esportivas.

271. Para isso, foram analisados documentos enviados pelo órgão auditado, relativos a ações de patrocínio esportivo no período de 2012 a 2016.

272. A despeito de não ter sido verificada nenhuma irregularidade relacionada ao desvio ou à má gestão de recursos públicos, a equipe de fiscalização, ao examinar todas as questões de auditoria, encontrou os seguintes achados:

i) Ausência de estratégia de marketing definida pela Infraero, em prejuízo à racionalidade e à eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio, previstas no inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

ii) Celebração de contratos de patrocínio sem a imprescindível motivação, e sem adoção de critérios objetivos, com violação ao estabelecido no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, no art. 50, inc. IV, da Lei 9.784/1999 e nos arts. 4º e 5º, § 1º, 11, III, da IN-Secom/PR 9/2014.

iii) O valor dos patrocínios concedidos pela Infraero a entidades do setor esportivo não é justificado adequadamente, violando o disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993 e não é pautado pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio, contrariando o que estabelece o art. art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, da IN-Secom/PR 9/2014.

iv) A Infraero não possui mecanismos suficientes de verificação do cumprimento das cláusulas dos contratos de patrocínio, em desacordo com o que dispõem os arts. 31 e 32 da IN-Secom/PR 9/2014, acarretando falhas graves no acompanhamento e na gestão desses contratos.

v) Infraero não realiza avaliação do resultado dos patrocínios concedidos a entidades do setor esportivo, contrariando o que determina os arts. 33 e 34 da IN-Secom/PR 9/2014.

vi) Prorrogações irregulares de contratos de patrocínio como serviços continuados com base no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, contrariando o disposto no Anexo I, XXI, da IN SLTI 2/2008 e no item 3, ss, da Seção II da NI 6.01/F (LCT).

273. De modo a buscar a obtenção de novas informações e elementos, o relatório preliminar de fiscalização foi enviado para comentários dos gestores do órgão auditado. A análise dos comentários concluiu pela manutenção dos achados.

274. Os resultados alcançados nesta auditoria denotam a falta de uso adequado da ferramenta patrocínio como ação de comunicação que vise ao alcance de objetivos de negócio da Infraero, pois verificou-se que não estão presentes os elementos básicos que compõem o ciclo de celebração, execução e avaliação dos patrocínios.

275. A celebração de um contrato de patrocínio deve ser precedida de uma previsão estratégica, de modo a garantir um alinhamento entre os objetivos de caráter macro da empresa e os objetivos da ação de comunicação. Para tanto, é necessária a adequação motivação, que justifique a escolha: da ação de comunicação patrocínio; do patrocínio esportivo; e da modalidade esportiva. Além disso, ainda na fase que precede a celebração propriamente dita do contrato, a metodologia de precificação deve ser capaz de traduzir os resultados esperados com a iniciativa.

276. A equipe de fiscalização verificou que nenhum desses elementos está adequadamente fundamentado nos autos, gerando riscos de ineficiência e desperdício de recursos públicos, aplicados indevidamente em patrocínios esportivos.

277. Na fase de execução contratual, apesar de haver um processo de prestação de contas bem estruturado, com cópias de notas fiscais, recibos de pagamento, relatórios de clipping e de cumprimento de contrapartidas de imagem, de modo geral, não há atestação final dos fiscais de contrato, tampouco análise dos documentos encaminhados a título de prestação de contas. Além disso, identificou-se a extrapolação na atuação dos fiscais, assumindo responsabilidade que caberia ao gestor do contrato, e casos de renovação de contrato sem que o anterior tivesse sido adimplido pela entidade patrocinada, resultando, portanto, em falhas graves de acompanhamento e gestão dos contratos.

278. O fechamento do ciclo de patrocínios ocorre com a avaliação dos resultados alcançados, de modo a se verificar o atingimento dos objetivos de comunicação previamente estabelecidos, fornecendo elementos concretos para tomada de decisões sobre a continuidade das ações de patrocínio.

279. Desse modo, o conjunto de achados descritos permite concluir pela inexistência de pressupostos básicos de constituição dos contratos, podendo acarretar a decisão pela nulidade dos ajustes. Em razão de ser o contrato junto à CBDV o único ainda vigente, cabe propor a oitiva do responsável pela entidade, com fundamento no RITCU art, 250, V, para que se manifeste sobre os fatos que podem resultar em decisão em seu desfavor.

280. Verificou-se que a Infraero se restringe à verificação do cumprimento de contrapartidas, atividade que não se confunde com a avaliação de resultados do patrocínio, uma vez que o normativo de referência exige que se adotem critérios objetivos em consonância com os objetivos de comunicação, a natureza e a diversidade das ações previstas, o público alvo, as diretrizes e estratégias do patrocinador e o volume de recursos despendidos.

281. Entende-se que os achados acima relatados demandam a adoção de providências no sentido da correção das falhas detectadas, a fim de que a Infraero atenda a integralidade, principalmente, da Lei 8.666/93 e da IN Secom/PR 9/2014.

VII. Proposta de Encaminhamento

282. De todo o exposto no presente relatório, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. Determinar à Infraero que:

i) ao planejar ações de patrocínio esportivo, elabore plano de comunicação, de modo alinhado ao plano estratégico da empresa, visando preservar o interesse público e a fim de atender o que prescreve o inciso VI, art. 7º do Decreto 6.555/2008 e o inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

ii) contratações futuras de patrocínio sejam instruídas com motivação fundamentada em critérios objetivos, orientada para o objetivo institucional de comunicação previamente estabelecido, de modo a comprovar, pautado no art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993, as razões da escolha do executante, bem assim a vinculação do patrocínio ao fortalecimento da marca da Infraero, em atendimento ao prescrito no § 3º do art. 27 da Lei 13.303/2016, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

iii) ações futuras de patrocínio sejam precificadas com base na expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação mensuráveis e previamente definidos, conforme o que prescreve o art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, e art. 4º, XI, da IN Secom/PR 9/2014 e de acordo com os limites estabelecidos no art. 93 da Lei 13.303/2016, de modo a conter elementos objetivos que fundamentem a decisão do patrocinador pelo montante a ser aplicado, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

iv) divulgue, tempestivamente, em seu sítio na internet, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando as razões da escolha do patrocinado e a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação associada ao valor estipulado para a ação de comunicação, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, caput, I, XI e art. 5º, I, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c art. 50 da Lei 9.784/1999 e o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011.

v) implemente mecanismos adicionais de controle que garantam a adequada execução dos ajustes e o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, em cumprimento ao art. 31 da IN Secom/PR 9/2014, informando-os no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

vi) ao encerrar cada contrato de patrocínio esportivo, vigente ou futuro, avalie os resultados alcançados, adotando critérios objetivos, conforme preceituam os arts. 33 e 34 da IN Secom/PR 9/2014, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

vii) avalie os resultados alcançados com o contrato de patrocínio à Confederação Brasileira de Judô, conforme preceituam os arts. 33 e 34 da IN Secom/PR 9/2014, dando notícia no relatório de gestão das prestações de contas anuais.

viii) divulgue, tempestivamente, em seu sítio na internet, o encerramento de contratos de patrocínio esportivo, explicitando os resultados alcançados com a iniciativa, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, caput, XI, e art. 5º, I, da IN-Secom/PR 9/2014 c/c o art. 3º, I, da Lei 12.527/2011.

ix) inclua, no escopo da auditoria de contas anuais da Infraero, a verificação do cumprimento dos arts. 33 e 34 da IN Secom/PR.

x) abstenha-se de prorrogar a vigência de contratos de ações de patrocínio fundamentando-a na exceção prevista art. 57, II, da Lei 8.666/1993, que trata da prestação de serviços continuados.

xi) Abstenha-se de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014.

b. Realizar audiência da Sra. Janete Maria Ribeiro, CPF 722.519.806-87:

i) na condição de signatária dos Contratos 131-PS/2012/0001, 080-PS/2012/0001, 095-PS/2013/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, além da ausência de justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, bem assim a falta dos elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/1993, e da motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

ii) na condição de titular da Superintendência de Marketing e Comunicação Social, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração dos contratos 080-PS/2012/0001, 095-PS/2013/0001, 131-PS/2012/0001 e a prorrogação deste último pelo Termo Aditivo 0155-PS/2013/0001, sem que houvesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

iii) na condição de gestora operacional do contrato 131-PS/2012/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação de prestação de contas, e consequente prorrogação contratual por meio do Termo Aditivo 0155-PS/2013/0001, sem a devida comprovação de adimplemento de todas as cláusulas contratuais do ajuste vigente.

c. Realizar audiência da Sra. Lea Maria Cavallero Barbacovi, CPF 944.043.807-04:

i) na condição de signatária do Contrato 066-PS/2014/0001 e dos Termos Aditivos 0141-PS/2014/0001, 0184-PS/2015/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, além da ausência de justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, bem assim a falta dos elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/1993, e da motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

ii) na condição de titular da Superintendência de Marketing e Comunicação Social, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração do Contrato 066-PS/2014/0001, Contrato 0082-PS/2015/0001 e respectivo Termo Aditivo 0168-PS/2016/0001, e dos Termos Aditivos 0141-PS/2014/0001 e 0184-PS/2015/0001 ao contrato 131 PS/2012/0001, sem que houvesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

d. Realizar audiência da Sra. Shirleide Moreto de Lima Xavier, CPF 029.284.234-19:

i) na condição de signatária do Termo Aditivo 0210-PS/2016/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, além da ausência de justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, bem assim a falta dos elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/1993, e da motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

ii) na condição de titular da Superintendência de Marketing e Comunicação Social, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração do Termo Aditivo 0210-PS/2016/0001 ao contrato 131 PS/2012/0001, sem que houvesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

e. Realizar audiência do Sr. Cleberton Herodes Rodrigues da Silva, CPF 571.315.700-87 na condição de signatário dos Contratos 131-PS/2012/0001, 080-PS/2012/0001, 095-PS/2013/0001, 066-PS/2014/0001 e do Termo Aditivo 0155-PS/2013/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art. 43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, além da ausência de justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, bem assim a falta dos elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/1993, e da motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

f. Realizar audiência do Sr. Rômulo Torres Braz, CPF 799.877.371-53 na condição de signatário do Contrato 0082-PS/2015/0001 e do Termo Aditivo 0168-PS/2016/0001, com fundamento da Lei 8443/1992, art.

43, II c/c o RITCU, art. 250, IV para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura de contrato de patrocínio esportivo sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, além da ausência de justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação, em descumprimento ao prescrito no art. 25, §1º c/c o art. 2º , II da IN Secom/PR 9/2014, bem assim a falta dos elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/1993, e da motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º da Lei 9.784/1999.

g. Realizar oitiva da Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais (CBDV), representada por seu presidente, Sr. Sandro Laina Soares, CPF 087.033.407-81, com fundamento no RITCU, art. 250, V, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se acerca da inexistência dos pressupostos básicos na constituição do processo de celebração do contrato 0082 PS/2015/0001, em particular a falta de objetivos de patrocínio atrelados à estratégia de comunicação da Infraero, a falta de motivação fundamentada em critérios objetivos, a falta de metodologia e critérios de precificação do valor do patrocínio e a falta de previsão de mecanismos de avaliação dos resultados alcançados pela Infraero com a iniciativa patrocinada, em descumprimento ao que prescreve a IN Secom/PR 9/2014, em seus arts 2º, II, 4º, XI, 25, §1º, 33 e 34, bem como às exigências da Lei 8.666/1993, art. 26, parágrafo único, II e III e da Lei 9.784/1999, art. 50.

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), com o objetivo de verificar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados com entidades esportivas, nos exercícios de 2012/2016.

2. O trabalho em foco integra Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), que deverá promover avaliação sistêmica das contratações de patrocínio em seis empresas estatais, a saber: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

3. A presente auditoria buscou avaliar os critérios utilizados pela Infraero para a escolha das modalidades e entidades esportivas a serem patrocinadas, bem como a quantidade de recursos a ser aportada em cada projeto de patrocínio, a metodologia de mensuração do retorno do investimento feito em patrocínios e a aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes, em especial, às diretrizes estabelecidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR).

4. Na Infraero, a Diretoria Comercial e de Logística de Cargas (DC) é o setor responsável pela gestão das ações de marketing comercial da empresa. As ações de patrocínio são desenvolvidas na Gerência de Promoção da Marca (CIPM), subordinada à Superintendência de Comunicação e Marketing Institucional (PRCI), que, por sua vez, reporta-se à Presidência da Infraero.

II

5. Para melhor compreensão do tema, permito-me trazer breves considerações acerca dos principais conceitos tratados no presente trabalho.

6. Importante normativo que disciplina a realização de patrocínio em âmbito federal é a IN/Secom/PR 9/2014, atualizada pela IN/Secom/PR 1/2017, que trata do patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal. Referida norma considera as ações de patrocínio como ações de comunicação, instrumentalizadas por um contrato de patrocínio, “que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação,

por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros".

7. Para tanto, estabelece, em seu art. 2º, inciso II, que os objetivos do patrocínio referem-se a: (a) gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; (b) ampliar relacionamento com públicos de interesse; (c) divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; (d) ampliar vendas e (e) agregar valor à marca do patrocinador.

8. O mesmo normativo estabelece, em seu art. 25, § 1º, que a fixação do valor do patrocínio não deve ser vinculada aos custos da iniciativa patrocinada, mas na expectativa de alcance dos objetivos de comunicação acima referidos, cabendo ao patrocinador a verificação do alcance desses objetivos (art. 33 da norma).

9. Existem dois tipos de patrocínio: incentivado e não incentivado. O segundo difere do primeiro, pois, neste caso, o patrocinador tem direito a um benefício fiscal consistente na possibilidade de dedução, até determinado limite máximo, do imposto de renda devido, nos termos da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438/2006).

10. Assim, na hipótese de patrocínio incentivado, o projeto a ser patrocinado deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte (ME) e, após sua conclusão, o patrocinado deverá prestar contas ao ME, a quem incumbirá a emissão de parecer acerca de sua aprovação ou rejeição, nesta última hipótese, com a instauração de tomada de contas especial (TCE).

11. Cabe, por fim, a menção de que eventual ressarcimento apurado em sede de TCE deverá ser realizado em favor do Tesouro Nacional e não aos cofres do patrocinador, conforme já decidido por esta Corte de Contas quando da apreciação do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, porquanto tais recursos decorreram de renúncia fiscal.

III

12. A Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), responsável pela realização deste trabalho, auditou a totalidade dos contratos firmados pela Infraero com entidades esportivas, no período de 2012 a 2016, a título de patrocínio, que se restringiram a apenas duas entidades: a Confederação Brasileira de Judô/CBJ, desde 2005, e a Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais/CBDV, desde 2009 - judô paraolímpico. Os trabalhos conduzidos pela SecexEducação objetivaram responder as seguintes questões de auditoria:

> Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização? As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva e à entidade escolhida? As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio? As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração? As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00? As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom/PR?

13. Relevante frisar que não integra o escopo da presente auditoria o exame da conformidade da documentação relativa à prestação de contas no que se refere à comprovação de despesas executadas com recursos dos patrocínios.

IV

14. Finalizados os trabalhos, a equipe de auditoria registrou que não verificou qualquer irregularidade relacionada a desvio ou má gestão de recursos públicos.

15. Todavia, detectou alguns achados relacionados à estratégia de marketing da entidade, aos critérios para a seleção de patrocínios esportivos, à metodologia de precificação, aos mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos, a prorrogações de contratos e aos mecanismos de verificação do cumprimento de cláusulas contratuais, os quais motivaram proposta, acompanhada pelo corpo gerencial daquela unidade técnica (peças 67/69), de determinação à Infraero, de audiência de alguns gestores e de oitiva da Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais (CBDV).

16. Passo aos resultados obtidos pela auditoria.

V

17. A equipe de auditoria entendeu, após a análise dos documentos referentes ao planejamento da entidade, ser frágil o alinhamento estratégico e a vinculação das ações de patrocínio com as diretrizes macro da estatal, por inexistir uma estratégia pré-definida, formalizada e articulada com os objetivos estratégicos da empresa. A equipe ressaltou, ademais, que a falha não se restringe ao patrocínio, pois a empresa não apresenta uma estratégia de comunicação definida nem mesmo um Plano de Comunicação.

18. Em vista disto, a equipe propôs que seja expedida determinação à Infraero para que elabore plano de comunicação de modo alinhado ao plano estratégico da empresa, visando preservar o interesse público e atender o que prescreve o inciso VI, art. 7º do Decreto 6.555/2008 e o inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

19. Para a aludida equipe, consequência natural da falta do alinhamento aqui mencionada é a possibilidade de comprometimento da eficácia e da racionalidade na aplicação dos recursos destinados às ações de comunicação, exigência expressamente prevista no art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.555/2008.

20. Concordo com o teor da proposta supra. É certo que a atividade de planejamento constitui um dos pilares da atuação da alta administração de qualquer organização. Não há como se cogitar, dentro do atual cenário de diversidade informacional e de parcos recursos à disposição das organizações públicas, que a atuação da instituição não seja precedida do adequado planejamento, surgindo como atividade prévia de observância obrigatória para a alocação de recursos de forma eficiente e eficaz, porquanto perpassa os pressupostos da oportunidade e da conveniência.

21. Assim, dada a importância da questão posta ao descortino desta Corte, acolho a proposta da unidade técnica para que seja determinado à Infraero a elaboração e a aprovação formal de um plano de comunicação, com a consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação, alinhado com o plano estratégico corporativo, com a definição clara dos objetivos das ações de comunicação e das formas de mensuração dos resultados alcançados, considerando-se as reais necessidades da instituição, sob pena de ofensa ao inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos.

VI

22. No tocante aos critérios para a seleção de patrocínios esportivos, a equipe de auditoria registrou, após análise dos contratos com a Confederação Brasileira de Judô (CBJ) e com a Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais (CBDV), a ausência de motivação para a escolha do judô como modalidade a ser patrocinada.

23. Ressaltou, ademais, que, não obstante haver critérios de seleção normatizados, faltam objetividade e detalhamento normativo para sua implementação, conforme exige o § 1º do art. 5º da IN/Secom 9/2014 ("independentemente do processo de seleção adotado, a análise prévia das propostas de patrocínio deverá ser feita com base em critérios objetivos").

24. Isso porque, alguns dos critérios, na forma em que foram construídos, desacompanhados de um detalhamento normativo, prejudicaria a objetividade requerida pela norma nos processos de seleção de patrocínio, a exemplo dos termos "características do projeto", "visibilidade", "qualificação" e "interesse institucional ou mercadológico".

25. A aludida equipe registrou, ainda, que as razões expressas para a contratação do patrocínio resumiram-se a fatos essencialmente vinculados aos resultados da patrocinada, desvinculados dos objetivos inerentes aos patrocínios. As análises indicam que as fundamentações da Infraero se resumem a justificativas retóricas, a exemplo de "ter sido a primeira a patrocinar uma modalidade esportiva [judô]" ou "trazer benefícios ao esporte" ou, ainda, "performance do esporte". A equipe pontuou, além disso, que foram verificadas reiteradas réplicas, nas prorrogações dos contratos dos patrocínios, com base nas motivações anteriormente apresentadas.

26. Assim, para a aludida equipe, os contratos e as prorrogações sucessivas verificadas nos patrocínios da CBJ e da CBDV não restaram devidamente motivadas, contrariando o que dispõe o

art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 50, inc. IV, da Lei 9.784/1999 e os arts. 4º e 5º, § 1º, 11, inciso III, da IN-Secom/PR 9/2014.

27. Conforme entendeu a equipe de auditoria, a ausência de motivação adequada dos processos de patrocínio é agravada pela falta de planejamento prévio dessas ações, consideradas, em sua grande maioria, como "ações de oportunidade" (aquelas entendidas, de acordo com o Sistema de Controle de Ações de Comunicação - Sisac, como as ações patrocinadas que não constam do planejamento anual da entidade patrocinadora).

28. Tal cenário acarreta, como apontou, a perda de racionalidade e de eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio; a descaraterização das ações de patrocínio; e o desvio de finalidade na contratação de patrocínio, uma vez que os objetivos dos contratos de patrocínio não guardam correlação com os objetivos institucionais da entidade.

29. Desta forma, aquela equipe ressaltou a necessidade de incrementos na transparência dada aos processos de patrocínio esportivo, ao considerar todas as fragilidades identificadas e, ainda, que a Infraero não adota preferencialmente critérios e mecanismos de seleção pública, conforme prevê o art. 20 da IN-Secom/PR 9/2014.

30. Diante do exposto, a equipe propôs que seja determinado à Infraero a adoção de medidas com vistas à: (a) instrução dos processos com a motivação fundamentada em critérios objetivos; (b) demonstração da vinculação do patrocínio ao fortalecimento da marca da entidade; e (c) divulgação, em seu sítio na internet, da celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando as razões da escolha do patrocinado.

31. Além disso, propôs a realização de audiência dos gestores de marketing e comunicação social e signatários dos contratos auditados para que apresentem justificativas para a celebração e as prorrogações de contratos de patrocínio sem que a respectiva instrução processual contivesse objetivos de patrocínio vinculados à definição prevista no art. 2º, inciso II, da IN Secom/PR 9/2014, nem os elementos mínimos exigidos no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.666/1993, tampouco motivação explícita, clara e congruente exigida no art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999.

32. Concordo com o órgão instrutivo quanto à determinação proposta. Com efeito, a falta de critérios objetivos de seleção de patrocínios prejudica a demonstração da objetividade da escolha, da comparação entre os objetos de seleção e da impessoalidade requeridas nos mencionados processos de seleção. Ademais, há que se primar para que os patrocínios concedidos realmente revertam a objetivos pretendidos pela entidade (geração de negócios, ampliação de relacionamento com público de interesse, divulgação de marca, produtos e serviços, ampliação de vendas etc) e não pelos patrocinados.

33. Todavia, deixo de acolher a realização das audiências propostas por conta deste achado. A teor do verificado neste processo e nos demais da espécie que tenho relatado, a ausência de critérios tidos por objetivos e a insuficiência das fundamentações nas instruções processuais mostram-se, de fato, recorrentes nas estatais, que acabam por serem corroboradas pela Secom/PR, órgão responsável pela normatização do tema, que as aprovam, o que dá aparente regularidade no processo. Desta forma, em consonância com o que propugnei nos demais processos de patrocínio, considero que a expedição da determinação sugerida pelo órgão instrutivo mostra-se suficiente nesta oportunidade.

VII

34. No tocante à metodologia de precificação dos patrocínios, a equipe de auditoria pontuou que a Infraero não possui uma política e/ou metodologia de precificação que, efetivamente, estabeleça o valor adequado para os contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição firmados nos referidos contratos, em desconformidade com o § 1º do art. 25 da IN Secom 9/2014.

35. Este normativo determina que os valores dos contratos de patrocínios devem ser pautados na expectativa de atingimento dos objetivos estabelecidos pela instituição para o respectivo patrocínio e não estejam relacionados com os custos da patrocinada, o que não foi constatado nos patrocínios analisados.

36. A equipe de auditoria observou que inexiste, na norma de referência de patrocínio da Infraero, menção à metodologia de precificação, apesar de a entidade ter informado que "o valor do patrocínio é avaliado sob os critérios de retorno positivo da imagem institucional, da qualidade do projeto proposto e da proporcionalidade em relação ao valor que será concedido". Tampouco foram observadas, nos processos verificados, avaliação fundamentada nestes critérios, nem análise relativa à definição do público alvo específico para cada ação.

37. A equipe também constatou, por exemplo, que os valores dos contratos de patrocínios analisados e suas prorrogações estavam em função, na verdade, dos custos das entidades patrocinadas ou no adimplemento dos objetivos com o Plano Brasil Medalhas, iniciativa do governo federal, sem documentação que justificasse adequadamente o preço contratado e demonstrasse que o método de valoração atendeu ao que prescrevem as normas de referência.

38. Desta forma, segundo concluiu a aludida equipe, mostraram-se frágeis as análises feitas quanto aos preços dos contratos uma vez que "os valores não são justificados adequadamente, em razão da inexistência de análise acerca da valoração dos contratos ou da realização de análises não fundamentadas, superficiais, subjetivas e pró-forma, além de vinculadas a fatores que não a expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio".

39. Alertou, ainda, a aludida equipe sobre "a necessidade de as estatais passarem a se conformar ao que dispõe o art. 93 da "Lei das Estatais" (Lei 13.303/2016), de que as despesas com publicidade e patrocínio não ultrapassarão, em cada exercício, o limite de 0,5% da receita operacional bruta do exercício anterior, sendo ainda vedadas, em ano eleitoral, despesas com publicidade e patrocínio que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou no último ano imediatamente anterior à eleição".

40. Desta forma, a unidade técnica propôs que seja determinado à Infraero que ações futuras de patrocínio sejam precificadas com base na expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação mensuráveis e previamente definidos e que divulgue, tempestivamente, em seu sítio na internet, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação associada ao valor estipulado para a ação de comunicação.

41. Além disso, propôs a realização de audiência de gestores de marketing e comunicação social e signatários dos contratos auditados para que apresentem justificativas para à assinatura, aprovação e prorrogação de contratos de patrocínios esportivos sem que a respectiva instrução processual contivesse justificativa e comprovação para a fixação do valor do patrocínio de modo associado à expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação.

42. Com efeito, o orçamento a ser alocado a um patrocínio não é uma questão simples e depende de vários fatores, a exemplo do retorno pretendido em networking, da geração de negócios, do reforço de marca etc. Verifico, da relatoria dos demais processos referentes a outras estatais, que a precificação dos patrocínios se mostra, de fato, uma grande dificuldade, em maior ou menor grau, em todas as entidades fiscalizadas no âmbito desta FOC.

43. Assim, considerando que a Secom, órgão responsável pela normatização do tema, aprova os processos a ela submetidos pela estatal, o que lhes dão aparência de regularidade; considerando que as dificuldades e as fragilidades constatadas quanto à precificação em patrocínios tem cunho global e considerando, ainda, a ausência de indícios de desvio ou má gestão de recursos públicos, deixo de acompanhar a unidade técnica em sua proposta de realização de audiência dos gestores.

44. Por outro lado, alinho-me integralmente à proposta de determinação sugerida pela equipe de auditoria, por meio da qual se espera que o problema identificado seja enfrentado pela Infraero e devidamente corrigido.

45. Ainda, em sintonia com os outros processos da espécie (Banco do Brasil, CAIXA e BNDES), propugno que seja recomendado também à Infraero a constituição de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma metodologia de precificação de patrocínio que seja capaz de justificar a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da empresa para com os respectivos contratos, sem vinculação aos custos da

iniciativa patrocinada, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9/2014.

46. Registro que, por entender que melhores resultados serão obtidos a partir de trabalho conjunto entre as instituições estatais e a Secom, recomendação nesse sentido também será feita a esta secretaria por ocasião da consolidação da presente FOC.

VIII

47. Em relação aos mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios adotados pela Infraero, a equipe concluiu que tais mecanismos não possibilitam verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio, conforme determina os arts. 33 e 34 da IN Secom 9/2014.

48. De acordo com o referido normativo, cabe ao patrocinador proceder à avaliação do alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio, que poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição. E, para a avaliação deste resultado, os patrocinadores devem adotar critérios objetivos em consonância com: (a) os objetivos de comunicação; (b) a natureza e a diversidade das ações previstas; (c) o público-alvo; (d) as diretrizes e estratégias do patrocinador; e (e) o volume de recursos despendidos.

49. Segundo a Infraero, não há um normativo específico com as premissas da metodologia de avaliação utilizada, mas esta seria realizada com a conferência das contrapartidas efetivas nos contratos firmados (apresentação de todo o material da entidade patrocinada com os eventos/promoção da marca da Infraero).

50. Ressaltou a equipe de auditoria, no entanto, que a avaliação dos resultados dos patrocínios concedidos não se confunde com a avaliação do cumprimento das cláusulas contratuais pela patrocinada (cumprimento das contrapartidas contratadas), pois ambas possuiriam finalidades diferentes.

51. De toda forma, mencionou a equipe a existência de relatórios produzidos pela empresa Ibope Repucom, contratada pela CBJ, como, por exemplo o "Relatório de janeiro a setembro de 2014", para avaliação do retorno de mídia de seus patrocinadores, incluindo valoração da cobertura dos eventos televisionados, reportagens, destaques de internet e mídia impressa. Sobre estes relatórios, a equipe de auditoria ressaltou que "também não substituem a avaliação de resultados dos patrocínios consignada nos normativos de referência expedidos pela Secom/PR, a despeito de irem um pouco além do cumprimento de contrapartidas, pois fornecem informações que conseguem se aproximar mais de uma avaliação de custo x benefício, do que de comprovação das despesas incorridas pela entidade patrocinada".

52. Segundo concluiu a equipe, a não realização da avaliação de resultado não é inesperada, tendo em vista que se constatou "a inexistência de diretrizes e estratégias do patrocinador, assim como a inexistência de objetivos da Infraero com os patrocínios concedidos, além da especificação insuficiente do público-alvo das ações".

53. Ante as análises que fez, a equipe de auditoria propôs que seja determinado à Infraero que (a) ao encerrar cada contrato de patrocínio esportivo, vigente ou futuro, avalie os resultados alcançados, adotando critérios objetivos; (b) avalie os resultados alcançados com o contrato de patrocínio à Confederação Brasileira de Judô e mencione os resultados no relatório de gestão anual; e (c) divulgue, tempestivamente, em seu sítio na internet, o encerramento de contratos de patrocínio esportivo, explicitando os resultados alcançados com a iniciativa.

54. Além disso, propôs que seja determinado ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que inclua, no escopo da auditoria de contas anuais da Infraero, a verificação do cumprimento dos arts. 33 e 34 da IN Secom/PR.

55. Incontroverso o fato de que a ausência de avaliação do retorno dos patrocínios pode resultar na realização e/ou manutenção de contratos de patrocínio desvantajosos para a entidade, ou caracterizar, até mesmo, uma doação, ao não ser transparente quanto à sua contribuição para a marca e para os relacionamentos da empresa. Com razão o órgão instrutivo quando assevera que a avaliação de

retorno pressupõe prévio estabelecimento de objetivos quantificáveis com as ações de patrocínio pela instituição.

56. Isto posto, pertinente a determinação à Infraero para adoção das medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno dos patrocínios concedidos pela instituição permitam aferir, de forma objetiva, a relação custo-benefício resultante de cada contrato firmado, tendo em vista os valores por ela empregados.

IX

57. Quanto aos mecanismos de verificação do cumprimento de cláusulas contratuais, a equipe de auditoria registrou que não são suficientes, apesar de formalizados nos normativos e nos termos dos contratos e contemplarem regras para prestação de contas mais rígidas do que prevê o art. 35 da IN Secom-PR 9/2014.

58. É que, segundo observou a aludida equipe, apesar de o processo de prestação de contas ser bem estruturado, com cópias de notas fiscais, recibos de pagamento, relatório de *clipping* e de cumprimento de contrapartidas de imagem, no geral, não há atestação final dos fiscais de contrato, tampouco análise dos documentos encaminhados a título de prestação de contas.

59. Conforme apontou a equipe, tal fato demonstra que a atuação da comissão de fiscalização é insatisfatória, "em especial dos fiscais operacionais que, na maioria das vezes, sequer emitem documento com a avaliação das prestações de contas recebidas e, quando o fazem, não apresentam fundamentação mínima para sua conclusão".

60. Em consequência disto, foi constatado, pela equipe, caso de renovação de contrato sem que o anterior tivesse sido adimplido pela entidade patrocinada, o que levou ao entendimento do órgão instrutivo de que deve haver a responsabilização do agente público que motivou a renovação irregular sem a devida documentação.

61. Diante dos fatos, a auditoria concluiu que "a insuficiência nos mecanismos de verificação do cumprimento dos contratos de patrocínio resulta em falhas graves no acompanhamento e na gestão desses contratos, e, em última instância, em riscos de prejuízo ao erário, decorrentes da inexecução/execução parcial dos ajustes".

62. Propôs, desta forma, que seja determinado à Infraero a implementação de mecanismos adicionais de controle que "garantam a adequada execução dos ajustes e o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, em cumprimento ao art. 31 da IN Secom/PR 9/2014, informando-os no relatório de gestão das prestações de contas anuais".

63. Em adendo, propôs a realização de audiência da gestora operacional do contrato 0155-PS/2013/0001, para que apresente razões de justificativa quanto à aprovação de prestação de contas, e consequente prorrogação contratual por meio do Termo Aditivo 019-PS/2013/0001, sem a devida comprovação de adimplemento de todas as cláusulas contratuais do ajuste vigente.

64. Parece-me que, na verdade, não há insuficiência de mecanismos de controle, já que foi constatado que os processos são bem estruturados, de forma a, potencialmente, proporcionarem satisfatória verificação da regular consecução do patrocínio. O que se depreende são falhas de conduta no acompanhamento dos contratos (por exemplo, ausência de atesto final pelos fiscais de contratos) e na análise das contas apresentadas pelos patrocinados (inexistência de exame dos documentos encaminhados a título de prestação de contas). Assim, em vez de se determinar a implementação de mecanismos adicionais de controle, considero melhor desfecho determinação no sentido de que a entidade adote medidas rigorosas com vistas a garantir o efetivo acompanhamento dos contratos de patrocínio pelos fiscais designados, bem assim o exame das prestações de contas dos patrocinados, previamente a eventual concessão de novo patrocínio com a mesma entidade esportiva.

65. No tocante à audiência proposta, considerando se tratar de caso específico, e que refoge ao escopo da presente auditoria, conveniente ser examinado em processo apartado, para o qual devem ser encaminhadas todas as cópias necessárias ao deslinde da questão.

X

66. A equipe identificou, desvinculado das questões de auditoria, a ocorrência de prorrogações irregulares de contratos de patrocínio, com base no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993 (serviços continuados).

67. Ressaltou que fundamentar a prorrogação de um contrato de patrocínio como se serviço continuado fosse, com base no fato de que este envolveria "necessidade contínua de recursos da entidade patrocinada", descaracteriza esse tipo de ação. Conforme dispôs, "contrato de patrocínio, pela sua lógica intrínseca, considerando suas características e requisitos, consignados na normatização pela Secom, não poderia, sob nenhuma hipótese, ser considerado um serviço continuado, porque é ação absolutamente discricionária do gestor, não havendo como vincular sua eventual interrupção com o comprometimento da continuidade das atividades da empresa".

68. Além do mais, ponderou que "qualquer ação de patrocínio deve ser vinculada a um planejamento de negócio da empresa associado a uma estratégia de marketing, visando ao atingimento de objetivos de negócio pré-determinados, objetivos esses passíveis de mudanças, considerando o ambiente, não estático, em que se insere a empresa".

69. Frisou, ainda, que "tais prorrogações sucessivas prejudicam a necessária avaliação dos resultados alcançados com os patrocínios, que devem considerar os objetivos de comunicação, a natureza e a diversidade das ações previstas, o público-alvo, as diretrizes e estratégias do patrocinador e o volume de recursos despendidos, conforme estipula o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014".

70. Desta maneira, propôs que seja determinado à Infraero que se abstenha de prorrogar a vigência de contratos de ações de patrocínio fundamentando-a na exceção prevista art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, que trata da prestação de serviços continuados, como também de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014.

71. Registro que, na medida em que o mesmo achado foi registrado em outros relatórios de auditoria que integram esta FOC e considerando o caráter sistêmico das orientações da Secom, deixo para abordar esta questão no âmbito do processo consolidador das auditorias (TC 034.922/2016-4), no qual, inclusive, há proposta de encaminhamento no sentido de ser firmado entendimento de que o patrocínio não pode ser caracterizado e prorrogado como serviço de natureza contínua a que se refere o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.

XI

72. Por fim, a equipe de auditoria, considerando que o conjunto de achados de auditoria permite concluir pela inexistência de pressupostos básicos de constituição dos contratos, podendo acarretar a decisão pela nulidade dos ajustes e considerando que contrato junto à CBDV é o único ainda vigente, propôs a realização de oitiva da referida entidade, com fundamento no art. 250, inciso V, do RITCU, para que se manifeste sobre os fatos que podem resultar em decisão em seu desfavor. Deixo de acolher tal proposição, ante as razões expostas ao longo deste voto, especialmente os §§ 33 e 43, quando foram analisadas as questões relativas aos critérios de seleção e precificação.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

Relator

ACÓRDÃO Nº 2769/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.736/2017-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsável: Antônio Claret de Oliveira (258.073.586-00).

4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Lilian Macedo Novais (OAB/DF 29511).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), com o objetivo de verificar a conformidade dos contratos de patrocínio firmados com entidades esportivas, nos exercícios de 2012/2016;

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

9.1 determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) que:

9.1.1 elabore e aprove formalmente, caso ainda não tenha feito, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de comunicação com a consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação, alinhado com o plano estratégico corporativo, com a definição clara dos objetivos das ações de comunicação e das formas de mensuração dos resultados alcançados, considerando-se as reais necessidades da empresa, sob pena de ofensa ao inciso VI do artigo 7º do Decreto 6.555/2008, com prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos;

9.1.2 adote os procedimentos necessários para que seus normativos internos passem a compreender a obrigatoriedade de evidenciação expressa da motivação de cada patrocínio firmado, espelhando os critérios de seleção fixados normativamente pela entidade, orientados para os objetivos institucionais de comunicação previamente estabelecido, com vistas a promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos seletivos;

9.1.3. adote as medidas necessárias para que os mecanismos de mensuração de retorno de cada patrocínio concedido pela instituição permitam aferir a relação custo-benefício resultante de cada ação, tendo em vista os valores por ela empregados, em conformidade com o art. 34, inciso V, da IN Secom 9/2014;

9.1.4 adote medidas rigorosas com vistas a garantir o efetivo acompanhamento dos contratos de patrocínio pelos fiscais designados, bem assim o exame das prestações de contas dos patrocinados, previamente a eventual concessão de novo patrocínio com a mesma entidade esportiva;

9.1.5. abstenha-se de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014;

9.1.6. divulgue, tempestivamente, em seu sítio na *internet*, a celebração de contratos de patrocínio esportivo, explicitando, exceto no que se refere a informações protegidas por sigilo comercial, (a) as razões da escolha do patrocinado, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso I, e art. 5º, inciso I, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 50 da Lei 9.784/1999 e o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011; (b) a expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação associada ao valor estipulado para a ação de comunicação, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso XI, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011; e (c) os resultados alcançados com a iniciativa, em atendimento aos princípios e diretrizes previstos no art. 4º, *caput*, inciso XI, e art. 5º, inciso I, da IN-Secom/PR 9/2014, c/c o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011;

9.2 recomendar, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) que articule junto à Secom a constituição de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de

precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos da instituição financeira para com os respectivos contratos, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, §1º, da IN Secom 9, de 19/12/2014;

9.3.determinar à SecexEducação que constitua processo apartado para o exame das irregularidades apontadas no contrato 0155-PS/2013/0001 e Termo Aditivo 019-PS/2013/0001, autorizando, desde já, a realização das audiências que se fizerem necessárias;

9.4. dar ciência desta deliberação à Infraero e à Secom.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2769-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 034.922/2016-4.

Apenso: TC 019.734/2017-4

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Secretaria Especial de Comunicação Social, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Petróleo Brasileiro S.A. e Ministério do Esporte.

Responsáveis: Márcio de Freitas Gomes, Paulo Rogério Caffarelli, Dyogo Oliveira, Carlos Roberto Fortner, Antônio Claret de Oliveira, Nelson Antônio de Souza, Ivan Monteiro e Leandro Cruz Fróes da Silva.

Representação legal: Juliana Calixto Pereira (OAB/RJ 130.070), Keyla Regina da Silva Torres Bosco Matias (759.064.901-59), Guilherme Lopes Mair (OAB/DF 32.261), Paola Allak da Silva (OAB/RJ 142.389), Taisa Oliveira Maciel (OAB/RJ 118.488), Danilo Messere Tomancini (OAB/ 25054), Marco Antônio Marques Machado (OAB/RJ 121.538).

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AVALIAÇÃO SISTÊMICA DAS CONTRATAÇÕES DE PATROCÍNIO EM SEIS EMPRESAS ESTATAIS. RELATÓRIO DE AUDITORIA CONSOLIDADO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Em exame, relatório com a consolidação dos achados obtidos nas auditorias de conformidade realizadas na Secretaria Especial de Comunicação Social, no Banco do Brasil S.A., no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na Caixa Econômica Federal, na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, na Petróleo Brasileiro S.A. e no Ministério do Esporte, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que

objetivou avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas.

12. Finalizados os trabalhos fiscalizatórios, foi elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) a instrução a seguir transcrita, com ajustes de forma pertinentes, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 90/92):

Apresentação

Trata-se de Relatório de Auditoria de conformidade, na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada nos órgãos e nas entidades discriminados na Tabela 1, com o objetivo verificar a conformidade dos ajustes e execução de contratos de patrocínios firmados pelas empresas estatais no setor esportivo.

A partir das informações apresentadas pelo Banco da Amazônia S.A., pelo Banco do Brasil S.A., pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A., pela Caixa Econômica Federal, pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A., pela Cobra Tecnologia S.A., pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, pela Eletrosul Centrais Elétricas S.A., pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e pela Petróleo Brasileiro S.A., foi realizada seleção com base em critérios objetivos, destacando-se a materialidade dos recursos repassados pelas empresas estatais federais a título de patrocínio no setor esportivo, nos exercícios de 2015-2016, tendo sido definidas as entidades a serem auditadas e as respectivas secretarias de controle externo responsáveis pela fiscalização:

Tabela 1 – Órgãos/Entidades auditadas na Fiscalização de Orientação Centralizada

(...)

As fiscalizações deram origem a processos individualizados, com tramitação própria, com o objetivo de possibilitar tratamento às eventuais impropriedades específicas detectadas na celebração e na execução de contratos de patrocínio esportivo por parte de cada entidade fiscalizada.

Além disso, as informações contidas nos relatórios individuais de cada auditoria foram examinadas pela SecexEducação, a quem cabe a coordenação da FOC, de modo a subsidiar a elaboração do presente relatório consolidado da fiscalização, que tem por objetivo contribuir para a conformação de visão sistêmica a respeito do processo de concessão de patrocínio de empresas estatais federais no setor esportivo.

Introdução

Deliberação que originou o trabalho

A origem do presente trabalho consiste no item 9.3.2 do Acórdão 1.785/2015 – TCU – Plenário, de 22/7/2015, por meio do qual foi determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que, quando da formalização de novas propostas de fiscalização a serem realizadas pela unidade, considerasse como prioritárias, entre outras, a auditoria de conformidade dos contratos de patrocínio das estatais federais, relacionados ao esporte.

O conjunto de auditorias realizadas na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada, e este processo de consolidação (Portarias 513/2017 e 238/2018), em consonância com o Acórdão 1.785/2015 – TCU – Plenário, decorrem de deliberações constantes Despacho de 07/12/2016 (TC 034.383/2016-6), combinado com o Despacho de 13/6/2017 (TC 034.922/2016-4), ambos do Ministro Vital do Rêgo.

Este relatório trata exclusivamente da consolidação das auditorias realizadas no âmbito da FOC.

Visão geral do objeto

Por sua relevância no processo de concessão de patrocínios por toda a administração pública federal, cumpre, de início, destacar algumas informações atinentes à Secretaria Especial de Comunicação da Presidência (Secom/PR), que é responsável pela coordenação das ações de comunicação governamental, além da supervisão da adequação das mensagens aos públicos.

Entre as ações de comunicação social de responsabilidade da Secom/PR incluem-se as ações de patrocínio, analisadas no âmbito do Departamento de Patrocínios (Depat), que, por sua vez, coordena o Comitê de Patrocínios do Governo Federal. A figura 1 apresenta o fluxo das ações de patrocínio no âmbito do Depat.

Figura 1 – Fluxo das ações de patrocínio apresentadas para análise da Secom/PR

Fonte: apresentação preparada pelo Departamento de Patrocínios (Depat)

Como se vê, o Depat é responsável por analisar e se manifestar sobre as propostas de patrocínios apresentadas por órgãos e entidades do Executivo Federal, tanto por órgãos quanto por entidades do Executivo Federal, em outras palavras, tanto pela administração direta, quanto indireta, incluindo as estatais federais. Já o Comitê de Patrocínios constitui instância consultiva a respeito da adequabilidade dos projetos, acima de R$ 200.000,00, encaminhados pelo Depat.

O patrocínio é uma das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e o principal normativo que rege esse tipo de ação é a IN Secom/PR 9/2014 (precedida pela IN Secom/PR 1/2009, a ser utilizada, no que couber, na presente auditoria).

O patrocínio, de acordo com o art. 2º, I, da IN Secom/PR 9/2014, consiste em "ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio".

Em 27/7/2017, esse conceito foi aprimorado pela IN Secom/PR 1/2017 que define, em seu art. 3º, III, patrocínio como:

ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros.

Registra-se que as ações de patrocínios, como bem traz a definição atualizada, são vinculadas aos seguintes objetivos, segundo art. 2º, II, da IN Secom/PR 9/2014:

gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador.

O patrocínio pode ser do tipo incentivado ou não incentivado. Os patrocínios incentivados são aqueles que geram ao patrocinador um benefício fiscal, seja ele pessoa física ou jurídica. No caso de pessoa jurídica, essa deverá ser tributada com base no lucro real e poderá deduzir até 1% do seu imposto de renda devido. Para o benefício fiscal, o projeto deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte, a quem o patrocinado deverá prestar contas ao final do projeto.

Os referidos normativos da Secom/PR tratam indistintamente de quaisquer ações de patrocínios, sejam eles incentivados ou não. No entanto, os patrocínios incentivados seguem rito próprio, conforme definido na legislação pertinente, especialmente, no que diz respeito à aprovação do projeto pelo Ministério do Esporte, assim como a prestação de contas final. No caso dos patrocínios na área do esporte, a Lei 11.438/2006 e o Decreto 6.180/2007 são os principais normativos que regem a matéria.

A respeito da quantidade de projetos analisados pelo Depat e pelo Comitê de Patrocínios no período 2012 a 2016, apresentam-se as seguintes informações, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Total de projetos de patrocínios submetidos à análise do Depat e do Comitê de Patrocínios

Ano	Totalidade de projetos analisados pelo Depat		Totalidade de projetos analisados pelo Comitê	
	Quantidade	Valor (em milhões de R$)	Quantidade	Valor (em milhões de R$)
2012	4097	1.366,5	1235	1.012,5
2013	4114	2.248,1	1591	2.074,8
2014	3602	1.316,5	1365	1.179,4
2015	2453	742,7	774	606,5
2016	1711	877,5	412	761,3

Fonte: Ofício-SEI 80/2017/GABIN/SECOM/PR/SG-PR, de 24/11/2017 (peça 21)

No que concerne aos projetos, divididos por área, analisados pelo Depat, no período escopo da auditoria, foram apresentados os valores contidos na Tabela 3:

Tabela 3 – Patrocínios por área, analisados pela Secom/PR (em milhões de R$)

Área	2012	2013	2014	2015	2016	Total Geral
Cultura	398,03	461,15	374,17	321,40	262,95	1817,69
Esporte	639,77	874,13	514,90	229,86	543,22	2801,89
Eventos	170,88	147,07	277,63	129,90	66,20	791,68

Meio Ambiente 38,86 224,02 40,37 3,67 1,49 308,42
Social 118,78 540,81 109,33 57,76 3,15 829,83
Total Geral 1366,32 2247,19 1316,40 742,60 877,00 6549,51
Elaboração: SecexEducação/TCU.
Fonte: apresentação elaborada pelo Departamento de Patrocínios/Secom/PR (peça 24).

Observa-se que o valor total dos patrocínios da área do esporte se destaca em relação às demais áreas, e no período de 2012 a 2016, os patrocínios esportivos representaram 43% do valor total de patrocínios analisados no âmbito da Secom/PR. Importante esclarecer que os patrocinadores são os responsáveis por definirem a que área pertence sua proposta de patrocínio, podendo haver um percentual das classificações na categoria "eventos" que se referem a projetos de patrocínio esportivo.

Cumpre mencionar que, conforme apresentado no relatório de levantamento do TCU sobre o Sistema Nacional de Desporto (TC 021.654/2014-0), esses patrocínios constituem uma fonte de recursos públicos importante para os comitês e confederações olímpicas e paraolímpicas.

Gráfico 1 – Patrocínios de estatais x empresas privadas para o esporte de rendimento, em milhões, no período 2010-2014

Elaboração: TCU/SecexEducação. Fonte: TC 021.654/2014-0

De acordo com informações obtidas a partir dos próprios comitês e confederações, compiladas no gráfico 1, constatou-se que a participação de recursos de patrocínios privados no esporte de rendimento é residual. Em relação ao montante de recursos de patrocínios apurados no período 2010-2014, o setor privado aportou apenas 1,63%, enquanto os aportes de estatais somaram 8,33%.

Além da magnitude dos valores relativos a esses patrocínios, outro aspecto que demonstra a relevância da auditoria é o fato de o relatório de levantamento ter apontado para a existência de controles deficientes ou inexistentes dos recursos públicos aplicados no SND, o que pôde ser comprovado na Fiscalização de Orientação Centralizada (TC 023.922/2015-0) realizada com o objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva) por parte de entidades componentes do Sistema Nacional do Desporto (SND).

Nesse cenário de aplicação de recursos públicos em valores vultosos ao setor esportivo, mostra-se relevante ressaltar que, por ocasião do levantamento no esporte de alto rendimento, que precedeu a presente fiscalização (Acórdão 1785/2015-TCU-Plenário), foram identificados os seguintes riscos:

a) Risco de ineficiência do Sistema Brasileiro do Desporto (incluindo o SND) e da inefetividade das políticas públicas de esporte, com potencial desperdício de recursos públicos;

b) Risco de desvio de recursos públicos destinados ao esporte de rendimento;

c) Risco de perpetuação da dependência dos recursos públicos para manutenção das principais entidades do SND;

d) Risco de óbice ao controle social;

e) Risco de não reversão do quadro de reduzida base do esporte de rendimento; e

f) Risco de que os resultados do Brasil nos Jogos Olímpicos de 2016, inclusive a meta de posicionar-se entre os dez primeiros países classificados, não fossem sustentáveis para o período pós 2016.

Objetivo e questões de auditoria

Esta auditoria faz parte de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o intuito de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados por empresas estatais no setor esportivo, contemplando a avaliação da atuação:

i) do Ministério do Esporte (ME), enquanto responsável pela formulação de políticas públicas na área do esporte;

ii) da Secom/PR, responsável pela coordenação de todas as ações de comunicação da administração pública federal; e

iii) das estatais patrocinadoras, em especial sob a ótica dos critérios utilizados por essas estatais para fundamentar sua decisão a respeito da escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas, da quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio, da metodologia de mensuração do retorno

do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal e da aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secom/PR.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os patrocínios estão sendo firmados e executados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

I. Quanto à atuação da Secom/PR:

a) Questão 1: Os normativos expedidos pela Secom/PR a respeito das ações de patrocínio têm se mostrado suficientes e efetivos com vistas à coordenação das ações de patrocínio empreendidas pelas empresas estatais, em especial no que diz respeito à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos?

b) Questão 2: As análises empreendidas pelo Depat estão de acordo com os normativos expedidos pela Secom/PR?

II. Quanto à atuação das entidades estatais patrocinadoras:

c) Questão 3: Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização?

d) Questão 4: As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva, entidade escolhida?

e) Questão 5: As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio?

f) Questão 6: As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração?

g) Questão 7: As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R$ 20.000,00?

h) Questão 8: Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção?

i) Questão 9: As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom/PR?

III. Quanto à atuação do Ministério do Esporte (ME):

j) Questão 10: O ME, principal agente formulador da Política Nacional de Esporte, tem estabelecido diretrizes para guiar a decisão das entidades patrocinadoras e a análise empreendida pela Departamento de Patrocínios/Secom/PR a respeito de quais entidades/eventos podem ser patrocinados?

O recorte das dez questões de auditoria buscou avaliar o ciclo de planejamento, de celebração, de execução e de avaliação de patrocínios esportivos realizados por entidades estatais, bem como avaliar temas relacionados com a normatização desse tipo de contratação, em especial no que diz respeito à sua robustez e capacidade de garantir o controle adequado da aplicação desses recursos.

Destaca-se que não integrou o escopo da presente auditoria o exame da conformidade da documentação relativa à prestação de contas no que se refere à comprovação de despesas executadas com recursos dos patrocínios, dada a lacuna normativa a esse respeito, em razão do que dispõe a IN Secom/PR 9/2014.

Não obstante, mostrou-se necessário relatar alguns achados não decorrentes da aplicação das questões de auditoria, relacionados ao fundamento legal relativo à prestação de serviços continuados utilizado em prorrogações de contratos de patrocínio, à aplicação de recursos de patrocínios no custeio de viagens de funcionários/dirigentes da empresa patrocinadora, e ao desvio de finalidade de parte de recursos do Plano Brasil Medalhas, executado dentro de contrato de patrocínio.

Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

Na fase de planejamento da FOC, como suporte à identificação do problema e à formulação das questões de auditoria, foram utilizados os resultados apresentados no relatório de levantamento realizado por esta unidade técnica no Sistema Nacional do Desporto.

Além disso, foram consideradas reportagens amplamente divulgadas na mídia relativas a indícios de má aplicação dos recursos públicos destinados a patrocínios esportivos por parte de entidades estatais.

Ainda na fase de planejamento, também foram realizadas as seguintes atividades:

i) consulta à legislação, à jurisprudência deste Tribunal, a documentos oficiais e a artigos relacionados ao tema da auditoria;

ii) diligência às seguintes entidades: Banco da Amazônia S.A., Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste do Brasil S.A., Caixa Econômica Federal, Centrais Elétricas Brasileiras S.A., Cobra Tecnologia S.A., Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, Eletrosul Centrais Elétricas S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e Petróleo Brasileiro S.A.;

iii) elaboração de matriz de planejamento;

iv) definição dos contratos firmados por entidade a serem incluídos na amostra, considerando, entre outros aspectos, a materialidade do objeto contratado e o período de celebração do ajuste, em função da vigência dos normativos relacionados;

v) realização de painel de especialistas com profissionais acadêmicos e do mercado privado envolvidos no estudo e na avaliação do patrocínio ao esporte; e

vi) realização de workshop de planejamento com os auditores membros das auditorias da FOC, com o objetivo de nivelar conhecimentos sobre o tema e preparar a fase de execução.

Na fase de execução das auditorias, para a aplicação dos procedimentos de auditoria previamente definidos e constantes da Matriz de Planejamento consignada no Fiscalis 546/2016, foram analisados documentos apresentados pelos órgãos e pelas entidades auditados, além de outros constantes do Sistema de Controle de Ações de Comunicação (Sisac), sob gestão da Secretaria Especial de Comunicação da Presidência (Secom/PR).

No âmbito de cada estatal, o trabalho de delimitação do escopo resultou na escolha de quatro aspectos centrais: a) escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; b) quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; c) metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal e, d) aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secom/PR, assim como aos princípios constitucionais que regem a atuação de toda a administração pública e às disposições da Lei 8.666/1993 e da Lei 9.784/1999. Registra-se que o escopo da fiscalização foi delimitado para ajustes vigentes no período de 2012 a 2016.

As técnicas de auditoria aplicadas consistiram sobretudo em exame documental, consideradas informações obtidas em reunião com os gestores.

Para fundamentar os exames realizados, foram utilizadas como principais fontes de critério de auditoria: a) Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal; b) Instrução Normativa 9/2014-Secom/PR, que disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal; e c) Instrução Normativa 1/2009-Secom/PR, que precedeu a IN Secom/PR 9/2014, nos casos incluídos em seu período de vigência.

Importa destacar que, embora não componha o escopo da presente auditoria, a Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas estatais, em especial no que tange às ações de patrocínio, foi considerada nas propostas de encaminhamento, dada sua recente entrada em vigor.

A presente consolidação foi realizada a partir dos relatórios produzidos por todas as equipes, não deixando de levar em consideração que se encontram em andamento medidas processuais como audiências, citações e oitivas, no âmbito dos processos individuais que foram constituídos. Dessa forma, neste relatório, os resultados serão apresentados de forma global, sem identificação de casos apurados nas auditorias realizadas nos órgãos e entidades objeto desta ação de controle.

Limitações inerentes à auditoria

Cabe registrar que houve limitações em auditoria de uma das entidades, no que se refere à disponibilização de documentos, conforme tratado no processo específico.

Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 1.318.541.550,34, representando 47% do total de recursos relacionados a patrocínios esportivos submetidos à análise da Secom/PR, no período de 2012 a 2016.

Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar melhorias no processo de concessão de patrocínios ao setor esportivo pelas estatais, especialmente no que diz respeito ao incremento da eficiência, da eficácia, da economicidade, da impessoalidade, assim como da racionalidade na aplicação desses recursos públicos. Ademais, cita-se como benefício estimado a instauração de processos de tomada de contas especial. Espera-se que tais benefícios minimizem os riscos de desvio de recursos públicos relativos a patrocínios.

II.8. Processos conexos

Cada auditoria deu origem a um processo por estatal, englobando os resultados das fiscalizações realizadas, resultando na elaboração de relatórios individuais, a exceção da auditoria do ME e da Secom/PR.

Tabela 4: Lista de Secex participantes e respectivas entidades fiscalizadas

(...)

Achados de auditoria

Apresenta-se, a seguir, o resultado da consolidação dos achados de auditoria oriundo das fiscalizações realizadas. O Anexo I apresenta quadro-resumo dos achados consolidados, por estatal fiscalizada.

É importante destacar que neste relatório apresenta-se apenas uma análise global dos achados obtidos nas auditorias realizadas nas entidades. O tratamento específico desses achados será dado nos respectivos processos autuados, nos quais, serão propostas as determinações para correção das irregularidades constatadas, bem como as medidas relacionadas à eventual responsabilização dos agentes que lhes tenham dado causa e ao ressarcimento dos valores devidos aos cofres das entidades patrocinadoras, ou seja, aqueles valores cuja utilização não se tenha comprovado aderente às prescrições legais.

No presente processo consolidador são apresentadas propostas de encaminhamento de caráter mais estruturantes considerando todos os atores envolvidos na concessão de patrocínios pelas estatais federais ao setor esportivo.

III.1 Parte I – Quanto à atuação da Secom/PR

Quanto à avaliação da atuação da Secom/PR, cumpre, inicialmente, apresentar o Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, e preceitua em seu art. 6º as competências da Secom/PR, das quais destacam-se:

i) coordenar o desenvolvimento e a execução das ações de publicidade, classificadas como institucional ou de utilidade pública, e as de patrocínio, de responsabilidade dos integrantes do SICOM e que, com ela de acordo, exijam esforço integrado de comunicação;

ii) supervisionar o conteúdo de comunicação das ações de publicidade, classificadas como institucional ou de utilidade pública, e as de patrocínio, de responsabilidade dos integrantes do SICOM;

iii) controlar, nas ações de publicidade e de patrocínio submetidas à sua aprovação pelos integrantes do SICOM, a observância dos objetivos e diretrizes previstos nos art. 1º e 2º, no tocante ao conteúdo de comunicação e aos aspectos técnicos de mídia;

iv) editar políticas, diretrizes, orientações e normas complementares deste Decreto;

v) coordenar, supervisionar e normatizar o funcionamento do Comitê de Patrocínios de que trata o art. 8º; e

vi) analisar programas, políticas, diretrizes, planos, critérios e mecanismos de seleção de projetos de patrocínio, incluídos os editais públicos, encaminhados pelos integrantes do SICOM.

Compete, assim, à Secom/PR a coordenação, a normatização, a supervisão e o controle das ações de patrocínio dos órgãos e entidades que compõem o Sicom, nos parâmetros dos normativos de referência. Essas competências da Secom/PR devem ser cumpridas por meio de seu Departamento de Patrocínios (Depat), conforme preceitua a IN Secom/PR 9/2014, em sua Seção II.

As ações de patrocínio são submetidas, então, via Sisac – Sistema de Controle de Ações de Comunicação, onde são registradas todas as informações, análises e trocas de mensagens entre órgãos/entidades e a Secom/PR, referentes a cada ação de patrocínio.

No âmbito da presente auditoria, realizou-se análise no Sisac dos registros de 61 propostas de patrocínio esportivo submetidas pelas empresas estatais incluídas na amostra da FOC, entre 2012 e 2016, a saber: Correios, Infraero, Caixa, BB, BNDES e Petrobras.

Os registros do sistema trazem informações de cadastro do projeto de patrocínio, como data de submissão, público-alvo, tipo de ação, bem como o detalhamento do projeto, com a descrição do objeto, os valores e os objetivos do patrocínio. O sistema registra, ainda, as contrapartidas a serem cumpridas pelo

patrocinado, as localidades de realização de eventos do projeto, o cronograma de desembolso financeiro e o resultado da avaliação realizada após o término da execução do projeto.

Ademais, ficam registradas as trocas de mensagens entre os envolvidos no projeto e a Secom/PR, além das alterações de status do projeto. Ainda, ficam armazenadas as alterações realizadas no projeto, sejam decorrentes de apontamentos da Secom/PR ou de iniciativa da entidade patrocinadora, e os dados de planejamento do patrocínio.

A análise realizada pela equipe de auditoria permite verificar que a atuação da Secom/PR não vem atendendo à sua competência disposta no art. 6º, III, Decreto 6555/2008, assim como ao disposto na IN Secom/PR 9/2014, editada pelo próprio órgão, para disciplinar o patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal, considerando as falhas apontadas na sequência:

III.1.1. A manifestação do Depat, quando da análise das propostas de patrocínio, tem sido eminentemente pró-forma, não atendendo plenamente ao disposto no art. 6º da IN Secom/PR 9/2014.

A IN Secom/PR 9/2014 dispõe, em seu art. 6º, competências do Departamento de Patrocínio (Depat), das quais ressaltam-se a análise e a manifestação: sobre as propostas de patrocínio; sobre os programas, as políticas, as diretrizes e os plano de patrocínios dos integrantes do Sicom; e sobre os critérios e mecanismos de seleção das propostas.

O art. 11 da referida IN trata dos quesitos a serem observados nessa análise e manifestação do Depat, quando da análise das propostas de patrocínio:

Art. 11. O DEPAT atuará com isonomia na análise e manifestação sobre as propostas de patrocínio, observado o que segue, conforme as características de cada projeto:

I. enquadramento nas definições previstas nos arts. 2º e 3º desta Instrução Normativa;

II. adequação às diretrizes estabelecidas pela SECOM/PR;

III. informações apresentadas pelo patrocinador para justificar a conveniência e/ou oportunidade de patrocinar o projeto, em consonância com os critérios objetivos de que trata o art. 34 desta Instrução Normativa;

IV. pertinência e proporcionalidade de contrapartidas entre patrocinadores da administração pública federal;

V. uso obrigatório da marca do Governo Federal, exceto quando disposto em sentido contrário por norma legal ou da SECOM/PR;

VI. correção do preenchimento dos formulários e sistemas disponibilizados;

VII. uniformidade de análise em relação a propostas similares;

VIII. pareceres anteriores emitidos no âmbito da SECOM/PR referentes a procedimentos em patrocínios;

IX. detalhamento das contrapartidas em que houver citação ou exposição da marca do patrocinador, ou de seus produtos e serviços, em espaços de mídia em veículos de divulgação, de acordo com especificações técnicas fornecidas pelo DEPAT.

Não obstante o que dispõe a IN Secom/PR 9/2014, o exame às informações registradas no Sisac evidencia que os pareceres apresentam como conteúdo textos-padrão, que se repetem a cada projeto analisado.

Desse modo, quando não há pendência alguma, o Depat registra um texto-padrão, a exemplo do seguinte: "Pré-análise realizada quanto aos aspectos de comunicação, de acordo com o Decreto 6.555 de 08 de setembro de 2008 e Instrução Normativa 1 de 08 de maio de 2009 e sem registro de ressalvas" (peça 25, p. 1.310).

Nos registros do Sisac, não há detalhamento de quais quesitos foram analisados, tampouco o conteúdo dessa análise. Apenas nos casos de não conformidade eventualmente detectada (nem todas as não conformidades são detectadas), são registradas pendências, a partir das quais se depreendem as correções necessárias e os aspectos identificados pela Secom/PR como deficientes.

Em relação às pendências identificadas nos 61 projetos analisados, a maior parte versa sobre especificação, classificação ou alteração de contrapartidas; necessidade de inserção da logomarca do Governo Federal (ou justificativa para a sua não inserção); e ajustes redacionais para não descaracterizar o instrumento patrocínio (por exemplo, trocar palavra "apoio" por "patrocínio").

As pendências não alcançam o cerne dos projetos de patrocínio. De modo geral, há correções pertinentes à redação, à classificação de contrapartidas, à obrigatoriedade da logomarca do Governo Federal, contemplando parte do que prescreve a IN Secom/PR 9/2014, mas não se mostrando suficientes para caracterizar a completude da análise.

No que diz respeito às informações apresentadas pelo patrocinador para justificar a conveniência e oportunidade de patrocinar o projeto (art. 11, III, da IN-Secom/PR 9/2014), cabe à unidade ponderar as

justificativas apresentadas pelo patrocinador, levando em conta a objetividade e os critérios adotados para, por exemplo, a escolha do patrocinado, a escolha da modalidade e a precificação.

No entanto, observa-se que as manifestações do Depat tratam primordialmente de indicar para o patrocinador como as pendências devem ser sanadas por ele, a fim de que o projeto se adeque às normas da Secom/PR, no que tange à sua forma, e não à sua essência, em especial ao Decreto 6.555/2008 e à IN Secom/PR 9/2014.

Chama a atenção a quantidade de registros, por parte do Depat, com sugestões de alteração de redação, para excluir termos inadequados para patrocínios, como "apoio" ou "fomento". Esses registros denotam que o patrocínio está sendo proposto com uma finalidade diversa, que seria mais a de apoiar, fomentar uma entidade esportiva, ou, em outras palavras, transferir recursos, do que obter retornos decorrentes de exposição e associação da marca do patrocinador ao esporte. Somado a isso, o Depat não desaprova nem nega a possibilidade de formalização do contrato, apenas solicita que o projeto seja reescrito, com os termos adequados.

Nesse sentido, restou constatado, nos projetos analisados, que as análises se mostraram mais como uma orientação de como o projeto deveria ser escrito, considerando seleção de palavras mais adequadas, do que análise a fim de avaliar todos os itens de competência do Depat.

Acrescenta-se que, para o período da auditoria, considerando o universo de projetos apresentados pelas estatais incluídas na Fiscalização de Orientação, verificou-se somente uma ação reprovada pelo Depat.

III.1.2. Depat aprova projetos cujos objetivos não se enquadram em objetivos de patrocínio, conforme definição contida no art. 2º, II, da IN Secom/PR 9/2014

Uma das funções precípuas do Depat, na análise e manifestação dos projetos de patrocínio, é verificar o enquadramento dos objetivos do projeto em uma ação de comunicação de patrocínio, conforme estabelece o art. 11 da IN-Secom/PR 9/2014.

O art. 2º, I e II da IN-Secom/PR 9/2014 define patrocínio e os objetivos de patrocínio:

I - patrocínio: ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio;

II - objetivos do patrocínio: gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador;

Já o art. 3º, III, da IN-Secom/PR 1/2017 atualiza a definição de patrocínio, incorporando os objetivos ao conceito:

ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros

De acordo com informações encaminhadas por meio do Ofício-SEI 80/2017/GABIN/SECOM/PR/SG-PR (peça 21, p. 1), de 24/11/2017, em resposta ao Ofício 0493/2017-TCU/SecexEducação (peça 20), de 9/11/2017, as informações inseridas como objetivo do patrocínio "devem ser capazes de traduzir o propósito do patrocinador com a iniciativa patrocinada".

No entanto, o que se verifica, a partir da análise dos projetos submetidos à Secom/PR via Sisac, é a aprovação de diversos projetos sem se questionar o objetivo de patrocínio, quando o projeto claramente não se enquadra na definição estabelecida pela norma, tampouco no entendimento declarado pelo próprio Depat.

Em exame mais detido sobre os objetivos declarados e as análises feitas pelo Depat, em primeiro lugar, observa-se confusão nos conceitos. Em muitos casos, restou evidenciada a ausência de informações acerca de quais objetivos a empresa pretendia atingir com a respectiva ação de patrocínio. De outro modo, o projeto contém mais objetivos da patrocinada. Observou-se ainda ser comum a confusão do objetivo com o objeto dos contratos, como nos casos de "direito de expor a marca".

Registra-se, ainda, que, mesmo quando o objetivo declarado se aproxima mais do que seria idealmente um objetivo de patrocínio, as informações prestadas são, por vezes, repetidas para vários projetos diferentes, ou são genéricas, como, por exemplo, no que se refere a "público alvo". Em relação ao público alvo, observou-se que na maior parte dos casos não há qualquer especificação, o que, por si só, já permite o questionamento da

validade e da utilidade de tal informação. Destaca-se exemplo de público alvo no qual registrou-se a informação de 710 milhões de pessoas estimadas como público alvo.

Cabe ressaltar que a caracterização de um projeto como patrocínio depende da adequação dos seus objetivos, que incluem o impacto esperado com o relacionamento com o público de interesse, como dispõe a norma de referência. A ausência de objetivos adequados ao instrumento patrocínio resulta no questionamento de que o caso concreto trate, de fato, de outro instrumento (mais assemelhado a um subsídio, ou a um convênio, por exemplo), disfarçado de patrocínio, a fim de transferir recursos em benefício de outrem.

Nesse aspecto, do mesmo modo como é feita análise de outros aspectos, falha o Depat em se limitar a solicitar a alteração da redação do projeto para enquadramento aos objetivos previstos entre as possibilidades que a norma oferece. Em outras palavras, não há questionamento se é o caso de fato de enquadramento como ação de patrocínio; o Depat solicita apenas que se escreva diferente. O caso em comento é exemplo da deficiência na atuação do Depat, pois, sequer menciona qualquer observação ou pendência em relação ao objetivo declarado, ainda que esse não se enquadre ao que define a norma.

Acerca da relevância da definição de objetivos adequados, acrescenta-se que uma ação de patrocínio deve fazer parte de um planejamento, com políticas e diretrizes associadas às principais ações de comunicação que o patrocinador pretende empreender em determinado período. Para cada ação de patrocínio, devem ser estabelecidos objetivos de comunicação, que precisam ser mensuráveis e concretos, para que seja possível verificar o seu alcance e avaliar a pertinência de se renovar a ação de patrocínio ou ajustar seus termos para que se adequem à realidade verificada ao final da ação de patrocínio.

Esse ciclo de planejamento, execução e avaliação dos patrocínios é tido como fundamental para se justificar a continuidade das ações de patrocínio. A norma elaborada pela Secom/PR está alinhada com esse raciocínio e exige que o patrocinador avalie o alcance dos objetivos de comunicação (cf. art. 33 e 34 da IN-Secom/PR 9/2014):

Art. 33. Cabe ao patrocinador verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio.

Parágrafo único. A avaliação de resultados poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição.

Art. 34. Para a avaliação de resultados alcançados com os patrocínios, os patrocinadores deverão adotar critérios objetivos em consonância com:

I - os objetivos de comunicação;

II - a natureza e a diversidade das ações previstas;

III - o público-alvo;

IV - as diretrizes e estratégias do patrocinador;

V - o volume de recursos despendidos.

O prejuízo na caracterização dos objetivos dos patrocínios, conforme relatado, por óbvio, resulta em prejuízo à avaliação pelos próprios patrocinadores sobre os resultados alcançados com as ações, prejudicando, por conseguinte, a busca da eficiência e da racionalidade na aplicação de recursos de futuros patrocínios, outra atribuição do Depat.

III.1.3. Depat não avalia adequadamente a observância das diretrizes da eficiência e da racionalidade, previstas no art. 2º, XI, do Decreto 6.555/2008, na aplicação dos recursos de patrocínios, em desconformidade com sua competência prevista no art. 7º, I, da IN Secom/PR 9/2014

A análise da eficiência e racionalidade na aplicação de recursos públicos é especialmente relevante no caso dos patrocínios esportivos, uma vez que esse tipo de patrocínio reúne a maior parte dos recursos despendidos, apesar de o quantitativo de ações patrocinadas no esporte não ser o mais expressivo.

Dados do levantamento (TC 015.942/2016-3), realizado em 2015 pela SecexAdministração (peça 23, p.33), mostraram que 40% dos recursos de patrocínio, entre 2012 e 2015, haviam sido destinados ao esporte. Esse percentual, contudo, representava apenas 8% de todas as ações de patrocínio submetidas à Secom/PR nesse mesmo período, o que indicava que ações de patrocínio esportivo possuíam, em média, valores superiores às demais áreas contempladas com patrocínio.

No ano de 2016, essa situação ficou ainda mais evidente, considerando que os projetos de patrocínio ao esporte somaram 181 ações, com o valor global de R$ 543,2 milhões, representando pouco mais de 10% do quantitativo de ações, e quase 62% dos recursos de todos os patrocínios.

Em exame aos documentos do Sisac, observa-se que, em nenhuma das ações que compuseram a amostra, há qualquer análise fazendo menção à eficiência dos gastos com patrocínio, tampouco contendo questionamento sobre a racionalidade dos montantes estipulados para as ações.

Quando há menção a valores, assim como para os demais aspectos, são feitas solicitações de ajustes formais.

A eficiência e a racionalidade das ações de patrocínio visam, entre outros objetivos, ao equilíbrio entre dispêndios e retornos para a imagem do patrocinador. Ao registrar pendências relativas a formalidades no registro de valores dos projetos, a Secom/PR não justifica suas decisões com base em eficiência ou racionalidade. Apenas exige correções pontuais.

Acrescenta-se que, no caso da análise das contrapartidas, a Secom/PR deveria exercer um papel de questionadora da proporcionalidade entre montantes estipulados e contrapartidas definidas, de acordo com o art. 11, IV, da IN Secom/PR 9/2014, mas se atém a classificações, sugestão de inclusão de contrapartidas sociais ou ambientais e ajustes redacionais. Da mesma forma que no tocante aos valores, não se encontra qualquer justificativa, recomendação ou análise pautada na racionalidade e na eficiência do uso dos recursos destinados a patrocínio.

Por ter acesso a todas as propostas de patrocínio da administração pública federal, a Secom/PR tem a possibilidade de realizar análises comparativas, identificando a distribuição dos recursos nas diversas modalidades esportivas e diferenciando patrocinadores pelos montantes aportados a esse tipo de ação de comunicação.

Com isso, deveria ser capaz de analisar a sobreposição de mais de um patrocinador para a mesma entidade esportiva, inclusive ponderando as implicações decorrentes da divisão de espaço de divulgação de marcas entre patrocinadores.

Não obstante, verificou-se que, mesmo em casos de duas estatais patrocinando a mesma confederação, não há uma análise no sentido de se evitar sobreposição de patrocínios, nem ponderação acerca da necessidade de rever os valores ou contrapartidas.

Outro aspecto relacionado à eficiência e à racionalidade dos recursos tem a ver com o patrocínio a entidades esportivas que, a despeito de cumprirem requisitos técnicos de admissibilidade para receber recursos públicos, estão com sua imagem exposta com viés negativo na mídia por má gestão de recursos públicos, como, por exemplo, o notório caso da prisão do presidente da Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos (http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/aguas-claras-da-pf-prende-5-por-desvios-na-confederacao-brasileira-de-desportos-aquaticos/), entidade patrocinada pelos Correios. Sobre situações assim, também não se verificou qualquer análise por parte do Depat.

Considerando as diversas falhas expostas na atuação do Depat, acrescenta-se que a IN-Secom/PR 9/2014 vincula a execução do patrocínio à prévia comunicação de conformidade do Departamento (art. 8º, § 8º). Por outro lado, a mesma norma permite que a manifestação do Depat, em caráter excepcional, pode ocorrer até um dia antes do início da execução do patrocínio (art. 10, § 2º). Ocorre, no entanto, que não se conceitua o que seria considerado o início do patrocínio, se assinatura do contrato, se repasse de recursos, se realização do evento.

Constata-se que o prazo para análise técnica e manifestação do Depat (5 dias úteis), estabelecido no art. 10 da IN-Secom/PR 9/2014, não tem se mostrado suficiente para que a análise efetuada compreenda na extensão e profundidade adequadas todos os quesitos necessários para conclusão a respeito da conformidade ou não da proposta de patrocínio. Especialmente, quando se leva em conta que a estrutura do Depat conta com apenas três servidores, além do Diretor do departamento, para analisar o universo de projetos de patrocínios submetido à Secom/PR que, no período de 2012 a 2016, chegou ao quantitativo de 15.977 projetos.

No ano de 2012, por exemplo, foram analisados 4.097 projetos, o que dá uma média de 16 projetos por dia, considerando todos os dias úteis do ano, sem descontar período de férias e eventuais licenças, e sem considerar os projetos com pendência que necessitam de mais de um momento de análise no Depat. Esses números demonstram a inviabilidade de que os projetos sejam analisados com a minúcia que a IN requer.

Observa-se, então, que as falhas apontadas, possivelmente, derivam essencialmente da falta de estrutura do Departamento de Patrocínios que conta com poucos servidores, somada ao curto prazo que a IN prevê para a análise dos projetos de patrocínios e à quantidade de projetos submetidos ao exame da equipe.

Desse modo, acerca da atuação da Secom/PR, conclui-se que resta prejudicada, considerando que o Depat não consegue cumprir sua função de controlar a observância dos objetivos e das diretrizes previstos nos arts. 1º e 2º do Decreto 6.555/2008 e das diretrizes adicionais estabelecidas no art. 5º da IN-Secom/PR 9/2014, tampouco de articular e coordenar patrocínio que exija esforço integrado de comunicação de órgãos e entidades

da administração pública federal (art. 7º, I e II da IN-Secom/PR 9/2014). Registra-se que o Depat acaba por ser a única instância de controle e coordenação no âmbito do Sicom, considerando que o Comitê de Patrocínios é instância consultiva.

III.2 Parte II - Quanto à atuação das entidades estatais patrocinadoras

De modo geral, foram observadas falhas em todas as fases dos processos de patrocínio (figura 2), do planejamento das ações à avaliação de resultados, evidenciando fragilidades, e descumprimento aos normativos de referência, na concessão de patrocínios pelas estatais ao setor esportivo. Cabe observar que essas fases não são estanques e que a ilustração se presta apenas como facilitadora da leitura dos resultados das auditorias realizadas nas estatais patrocinadoras. Ademais, destaca-se que a ilustração indica em que fases seria esperada uma maior interação das estatais com a Secom/PR e com o ME, embora essa interação possa ocorrer a qualquer instante.

(...)

Figura 2 – Fases do processo de patrocínio e principais dispositivos normativos relacionados

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

III.2.1 Planejamento

O planejamento das ações de patrocínio, e mesmo do conjunto de ações de comunicação de uma empresa, pressupõe o estabelecimento de objetivos de comunicação formalizados em um Plano de Comunicação, no qual seja possível observar a vinculação das ações previstas e respectivos objetivos com o Plano Estratégico da empresa, a fim de garantir, entre outras coisas, a racionalidade e a eficiência na aplicação dos recursos, conforme prescreve o inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

A IN Secom/PR 9/2014 define, em seu art. 2º, II, que os objetivos que caracterizam ações de patrocínio contemplam "gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador". Esses objetivos devem ser definidos de forma mensurável antes de qualquer ação de modo a possibilitar que ao final da ação seja aferido o seu resultado.

Ainda no planejamento, a IN Secom/PR 9/2014 dispõe acerca dos princípios e das diretrizes que devem pautar a atuação dos patrocinadores, incluindo princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa (art. 4º). Nesse contexto, devem ser definidos critérios objetivos para a seleção de ações a serem executadas, assim como devem ser, preferencialmente, realizadas seleções públicas.

Na avaliação do planejamento das ações de patrocínio, observaram-se problemas em todas as seis estatais auditadas.

Em duas delas [bndes e infraero], constatou-se ausência de consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação em Plano de Comunicação, de modo que não foi possível verificar a vinculação das ações de patrocínio ao planejamento estratégico das empresas. A ausência de um planejamento formalizado indica que ações são realizadas aleatoriamente sem que se consiga vincular os objetivos de cada patrocínio com o plano de negócios da estatal.

Em outras palavras, as ações carecem de uma estratégia pré-definida, formalizada, e articulada com os objetivos estratégicos da empresa. Observa-se que a falha não se restringe ao patrocínio, pois essas empresas não apresentam uma estratégia de comunicação definida, não havendo avaliações acerca até mesmo da conveniência da realização de ações de patrocínio frente a outros tipos de ações de comunicação, por exemplo.

A realização de ações pontuais, sem vinculação com objetivos estratégicos da empresa, prejudica não só a obtenção de eficiência e de racionalidade na aplicação dos recursos destinados a patrocínios, contrariando o prescrito no inciso XI, art. 4, da IN Secom/PR 9/2014, como também a verificação do interesse público e da real finalidade pretendida pela estatal ao firmar tais contratos.

Outra falha verificada em outras três empresas consiste na falta de objetividade e de detalhamento de critérios objetivos para seleção de projetos, em descumprimento ao que dispõe o art. 5º, §1º da IN SECOM-PR 9/2014.

Da análise dos critérios apresentados para a seleção dos patrocínios, observou-se que a falta de objetividade dos critérios estabelecidos restou agravada pela carência de detalhamento normativo para sua implementação, e pela atribuição pela norma não de obrigatoriedade, mas sim de priorização de tais critérios na seleção dos patrocínios.

Com relação à subjetividade inerente aos critérios estabelecidos, cumpre destacar que o estabelecimento de critérios, tais como "modalidades que tenham grande visibilidade" e "modalidades que permitam a realização de ações de relacionamento com público de interesse do banco", desacompanhado de um detalhamento normativo de sua forma de implementação para a escolha fundamentada de uma modalidade em detrimento de outra, prejudica a objetividade requerida pela norma nos processos de seleção de patrocínios.

De modo similar, a ausência de regulamentação de termos como "imagem positiva", "representação nacional", "atributos valorizados", "performance de destaque" e "melhores princípios de governança", ou seja, de normas detalhadas a serem observadas pelos responsáveis pela seleção dos patrocínios no planejamento, também prejudicam a evidenciação da objetividade, da comparação entre os objetos de seleção e, consequentemente, da impessoalidade necessárias aos referidos processos seletivos.

Ademais, a atribuição a esses critérios de caráter de priorização ao invés de obrigatoriedade mitiga a eficácia da norma relativa à necessidade da objetividade nos processos de seleção de patrocínios.

Ainda referente à fase de planejamento, outra falha observada diz respeito à predefinição de modalidades esportivas a serem patrocinadas no Manual de Comunicação dessas empresas, novamente, em prejuízo à racionalidade e à eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio, previstas no inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

Cumpre dizer que a predefinição de modalidades no Manual de Comunicação da empresa não apresenta qualquer motivação ou justificativa. Tampouco observou-se a previsão de procedimentos periódicos de revisão desse rol de modalidades esportivas.

De outro modo, seria de se esperar que as empresas avaliassem regularmente a conveniência e oportunidade de seguir patrocinando as mesmas modalidades esportivas, dispondo-se a, eventualmente e justificadamente, modificar sua política de patrocínios.

Desse modo, pode-se dizer, inclusive, tratar-se de um contrassenso a imutabilidade das modalidades patrocinadas, dada a dinamicidade do ambiente externo à empresa, ao qual deveria acompanhar e reagir a sua política de patrocínios, considerando, especialmente, a questão da imagem associada a ela.

De modo geral, para todas as estatais, não foi possível comprovar o adequado alinhamento entre os patrocínios firmados com a estratégia de marketing e com o planejamento estratégico da organização, em prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos.

III.2.2 Seleção do patrocinado

Na fase de seleção do patrocinado, a empresa patrocinadora deve motivar de modo suficiente a escolha da modalidade, entidade ou projeto patrocinado, incluindo informações para justificar a conveniência e oportunidade de se patrocinar cada projeto. Da análise à motivação deve ser possível compreender o porquê de determinado patrocinado ter sido selecionado, considerando os objetivos predefinidos para a ação prevista.

A Lei 8.666/1993, em seu art. 26, determina que as inexigibilidades, caso dos contratos de patrocínio, sejam "necessariamente justificadas", e que o respectivo processo seja instruído com elementos que incluem a razão da escolha do fornecedor ou executante (art. 26, parágrafo único, II). Além disso, a Lei 9.784/1999, em seu art. 50, IV, determina que devem ser motivados os atos administrativos que declarem a inexigibilidade de processo licitatório.

No que se refere ao normativo específico dos patrocínios, tem-se que o art. 5º, §1º da IN Secom/PR 9/2014 determina a necessidade de critérios objetivos para a análise prévia das propostas de patrocínio. Cabe reiterar a aplicabilidade do art. 4º da mesma norma, que define as diretrizes da atuação do patrocinador, incluindo, entre outras, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa.

Não obstante o que dispõem os citados normativos, em quatro estatais auditadas foram verificadas falhas nessa fase da seleção dos patrocinados.

Destaca-se que a devida motivação é requisito fundamental para promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos e falhas nessa motivação tendem a promover o incremento dos riscos de desvio de conduta.

As falhas incluem deficiência normativa e ausência de critérios objetivos e suficientemente detalhados como base para a decisão, argumentos flagrantemente inverídicos, argumentos repetidos para todas as renovações, análise de custo x benefício em substituição à motivação. Ainda, alguns dos motivos apresentados repetem-se *ipsis litteris* em diferentes projetos, como, por exemplo, "fortalecer a imagem (...) como empresa que forma atletas", e "enfatizar a marca (...) como empresa que desenvolve o esporte brasileiro".

Ademais, ressalta-se que de modo geral, é notório que os resultados da entidade patrocinada, e não da patrocinadora, muitas vezes motivam o processo, como se um dos objetivos institucionais da empresa fosse apoiar o desenvolvimento de modalidades esportivas de alto rendimento ou mesmo formar atletas, o que demonstra um potencial desvio de finalidade do instrumento de patrocínio. Desse modo, é recorrente que aos argumentos apresentados envolvam a necessidade contínua de recursos pelo patrocinado ou os resultados (medalhas) conquistadas pela modalidade.

Observou-se, ainda, apresentação de motivação não relacionada aos objetivos da empresa, como ilustram os seguintes exemplos: "contribuir para a superação de problemas sociais e econômicos apresentados pelo Brasil"; "a geração de empregos em todos os âmbitos e o fortalecimento do turismo"; "buscando a continuidade e prosperidade da modalidade, além de se ter como um dos objetivos colocá-la entre as três principais confederações de esporte olímpico no Brasil"; "visa ainda, à promoção e à melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes carentes".

Além disso, nos processos analisados, não se mostrou possível a identificação dos critérios objetivos pelos quais foram selecionadas determinadas modalidades. Tampouco, foi possível observar avaliação suficiente de custo de oportunidade entre essas e outras modalidades, ou mesmo, entre ações de patrocínio e outros tipos de ação de comunicação.

Observou-se a utilização de expressões genéricas na motivação das ações pretendidas, conforme os exemplos, por vezes repetidos em diferentes processos: "agregar valor à marca"; "obtenção de expressiva visibilidade"; "criação de uma imagem sólida junto ao público de interesse"; "significativo retorno institucional"; "promover reforço da imagem institucional"; "oportunidade de gerar credibilidade e qualidade à marca".

Cabe registrar ainda que, por vezes, o processo de contratação ou renovação de contrato é deflagrado sem que seja possível observar a motivação primária da ação, visto que a proposta é feita ao patrocinado anteriormente à exposição dos motivos para o patrocínio.

A falha da motivação tem como potencial efeito o favorecimento de projetos/entidades a serem patrocinados, em detrimento dos princípios da impessoalidade e da moralidade, consignados no art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

III.2.3 Precificação

A fase de precificação contempla atendimento ao que dispõe o art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993, sobre a obrigatória justificativa de preço nos processos de inexigibilidade de licitação, assim como ao que determina o art. 25, §1º, da IN Secom/PR 9/2014, sobre a necessária vinculação do valor do patrocínio à expectativa de atingimento dos objetivos previstos, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada.

Conforme tratado anteriormente, não foi possível identificar, em muitos processos, objetivos alinhados ao que prescreve o art. 2º, II da IN Secom/PR 9/2014 (anteriormente art. 2º, I da IN Secom/PR 1/2009), aos quais deve se vincular a valoração do patrocínio.

Soma-se à ausência de definição clara de objetivos mensuráveis, a ausência de definição do público alvo específico para cada ação de patrocínio. De modo geral, o público alvo não apresenta detalhamento mínimo. Tampouco é possível se encontrar nos processos qualquer tipo de análise a respeito do tema. Por óbvio, sem a definição de objetivos, não há como se definir o público alvo de qualquer ação de patrocínio.

Nas auditorias realizadas, em todas as seis estatais, constatou-se que o valor dos patrocínios concedidos a entidades do setor esportivo não é justificado adequadamente, violando o disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993 e não é pautado pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio, contrariando o que estabelece o art. art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, da IN Secom/PR 9/2014.

De modo geral, além da inexistência de metodologias de valoração, nos processos analisados, não foram encontradas as respectivas memórias de cálculo, mas sim análises superficiais e subjetivas, sem suporte documental, levando à conclusão de que os valores são definidos primariamente, não a partir de definições da empresa, mas sim, dos valores solicitados pelos patrocinados. Além disso, os valores mostram-se quase sempre vinculados, de uma forma ou de outra, às contrapartidas ou aos custos.

Cabe ressaltar que a valoração e justificativa de preço se mostra como mais um aspecto condicionante para a realização de patrocínios cujo atendimento é inviabilizado pela falta de definição de objetivos relativos a esse tipo de ação.

Ademais, chama a atenção o fato de que mesmo os processos que não continham a justificativa de preço foram aprovados pelos respectivos pareceres jurídicos.

Acrescenta-se que, em uma das estatais, observou-se, ainda, atualização periódica das parcelas do patrocínio a cada período de 12 meses, com base na variação do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) ou do Índice Nacional do Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), sem que tenha ficado justificada tal previsão contratual, prática não usual, considerando os demais processos examinados

Desse modo, assim como na seleção dos patrocinados, na fase de valoração das ações, as decisões mostram-se embasadas em critérios diversos do que prevê a IN Secom/PR 9/2014.

III.2.4 Contratação

A fase da contratação propriamente dita diz respeito ao cumprimento de diversos requisitos legais e normativos, dos quais serão destacados dois aspectos, em razão dos resultados das auditorias realizadas.

Inicialmente, destaca-se que a IN Secom/PR 9/2014 dispõe, em seu art. 25, § 4º, vedação à "contratação de patrocínio por intermédio de agência de publicidade ou agência de promoção". Não obstante essa vedação, constatou-se a existência de diversos contratos de patrocínio firmados com agências, em quatro das seis estatais auditadas.

Sobre esses contratos, não é possível ter certeza da existência ou não de intermediação, dado que a análise teria que ser feita mais detidamente caso a caso para essa confirmação. Isso porque a IN Secom/PR 9/2014 é omissa na conceituação do que entende por intermediação e, outra, porque não leva em consideração uma diversidade de situações potencialmente enquadradas como intermediação.

Impende registrar que, conforme abordado na auditoria da Secom/PR, segundo o seu manifestado entendimento, a vedação consignada na norma diz respeito à proibição de que patrocínios sejam intermediados por agência de publicidade ou agência de promoção, de modo que não se vislumbra óbice à contratação de patrocínios com agências de publicidade e/ou promoção, desde que essas sejam as reais detentoras dos direitos relativos ao que está sendo patrocinado. Desse modo, todos contratos foram aprovados pelo Depat.

Com base nos argumentos trazidos pela Secom/PR, procedeu-se a análise mais detida dos documentos contidos no Sisac, e percebeu-se que a fundamentação não se sustenta. Isso porque a mera solicitação de documentos que comprovam a propriedade de direitos inerentes ao projeto não exclui a eventual existência de intermediação.

Entende-se que ocorre intermediação quando existir a presença de um terceiro entre o patrocinador e o patrocinado, mesmo que, por força meramente contratual, este terceiro tenha obtido o direito de explorar um determinado evento ou a imagem de um atleta, pois, na origem, estes direitos não pertencem a ele.

Nota-se que, para que uma empresa detenha o direito de explorar um evento/imagem do qual ela não seja, efetivamente, proprietária, tais direitos devem ser transferidos por meio de um contrato firmado com o real proprietário. Nesta relação, o contrato irá possuir uma natureza precária, de modo que a empresa contratada poderá perder o direito transferido a critério do contratante ou, inclusive, poderá ocorrer a substituição por outra empresa.

Documentos consignados no Sisac e nos autos permitem identificar formalização de cessão dos direitos de imagem de um evento, comprovando que o factual detentor dos direitos sobre a iniciativa notoriamente não é a agência de publicidade e/ou promoção, mas uma entidade esportiva. Em outras palavras, os documentos precários de cessão limitada de titularidade de direitos que a Secom/PR aceita como embasamento para contratações com agências, mostram-se de outro modo, úteis tão somente para comprovar que, de fato, a titularidade pertence originariamente a um terceiro.

Isso posto, resta evidente que existe um terceiro, usufruindo de um processo que passa por inexigibilidade de licitação e recebendo recursos de entidades públicas por meio de patrocínio, terceiro este diferente do real proprietário do direito.

Depreende-se, portanto, que há intermediação mesmo quando o contrato de patrocínio é firmado com o adquirente dos direitos de comercialização do evento ou da imagem do atleta, gerando custos desnecessários à entidade patrocinadora.

Além disso, um outro argumento que foi utilizado para justificar a contratação das agências foi o fato de a empresa ser a realizadora do evento. No entanto, isso não afasta o problema da intermediação, visto que a distinção relevante para esse ponto é entre a propriedade efetiva do evento e uma empresa que detém o direito de explorar o evento/imagem (por exemplo, de promoção, produção, comercialização, etc.).

Do exposto, observa-se que o posicionamento da Secom/PR frente ao que dispõe sua própria norma torna impossível caracterizar qualquer caso como intermediação, fazendo com que o dispositivo da norma seja

inócuo. Soma-se a isso o fato de que a Secom/PR não demonstrou fazer qualquer tipo de avaliação sobre a essência dessas contratações com agências de publicidade e/ou de promoção.

Outro ponto que evidencia a fragilidade da norma refere-se ao argumento de que é possível entender que a intermediação é vedada apenas quando envolver agências de publicidade e promoção, e não outras empresas com natureza diversa. Entende-se que essa possível interpretação seria, essencialmente, inadequada, pois, caso a intenção normativa seja vedar a intermediação de modo geral, tal vedação deve contemplar quaisquer empresas, independentemente da atividade econômica, como verificado em alguns casos.

Cumpre destacar que a contratação de patrocínio com agências pode significar não só um aumento indevido nos custos para a patrocinadora, em razão de intermediação desnecessária, mas também pode resultar em riscos como:

i) a interposição de empresa como um artifício para ocultar o real patrocinado, a fim de se evitar atuação dos órgãos de controle;

ii) a interposição de empresa como um artifício para pagamento de imposto de renda a menor, considerando a diferença de alíquotas entre o imposto devido por pessoa física em comparação a pessoa jurídica; ou

iii) a burla à licitação e/ou um direcionamento, quando a patrocinadora contrata como patrocínio o que de fato é ação de promoção, essa última sujeita à obrigatoriedade de processo licitatório.

Neste último caso, ainda há o agravante de que a precificação do patrocínio não se pauta pelo valor de mercado, mas sim, pelos objetivos esperados com o patrocínio, tornando a valoração do contrato um processo que tende a ser, na prática, tratado com uma subjetividade muito maior do que em uma licitação de serviços de promoção.

O segundo aspecto a ser destacado da fase de contratação diz respeito a diversas prorrogações irregulares de contratos de patrocínio como serviços continuados com base no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, contrariando o disposto e no Anexo I, XXI, da IN SLTI 2/2008, verificadas em duas estatais auditadas.

O art. 57, II, da Lei 8.666/1993 prevê a possibilidade de prorrogação dos contratos relativos à prestação de serviços contínuos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 meses.

Por sua vez, a IN SLTI 2/2008 define, em seu Anexo I, XXI, em que consistem os serviços continuados:

XXI – SERVIÇOS CONTINUADOS: serviços cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

Em exame aos processos de patrocínio de duas empresas, constatou-se, da leitura dos respectivos pareceres jurídicos, que esse dispositivo vem sendo utilizado como embasamento em diversos processos de prorrogação contratual, divergindo da definição da IN SLTI 2/2008.

O contrato de patrocínio pela sua lógica intrínseca, considerando suas características e requisitos, consignados na normatização pela Secom/PR, não poderia, sob qualquer hipótese, ser considerado um serviço continuado, porque é ação absolutamente discricionária do gestor, não havendo como vincular sua eventual interrupção com o comprometimento da continuidade das atividades da empresa.

Cabe registrar que, embora o Acórdão 430/2008-TCU-Plenário (Relator: Raimundo Carreiro), consigne que os serviços de publicidade podem ser considerados de natureza continuada, sendo, portanto, legal a renovação sucessiva de contratos da espécie, por até sessenta meses, caso o instrumento pactuado preveja essa possibilidade, tal entendimento não pode ser estendido aos contratos de ações de patrocínio, dada a diferença conceitual exposta a seguir.

O art. 4º da IN Secom/SG-PR 1/2017 define as ações de comunicação do Poder Executivo Federal:

Art. 4º

I. Publicidade: forma não pessoal e indireta de divulgação de informações e de difusão de ideias, por meio de ações de comunicação de mídia e não-mídia, desenvolvidas e custeadas por anunciante do Poder Executivo Federal, podendo ser classificada em: a) publicidade institucional […]; b) publicidade de utilidade pública […]; c) publicidade mercadológica […]; e d) publicidade legal;

[…]

III. Patrocínio: ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e

serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros;

[…]

Ademais, serviços de natureza contínua não poderiam ser concomitantemente classificados como de natureza singular, classificação esta que fundamenta a contratação por inexigibilidade de licitação.

Nesse sentido, decidiu esta Corte de Contas por meio do Acórdão 8.110/2012-TCU-2ª Câmara (Relator: José Jorge), cujo excerto do voto transcreve-se:

[…]

22.Tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos tribunais, há definições mais e menos precisas. Mas uma coisa é certa, e o próprio TCU tem chegado a essa conclusão. Serviço singular deve ser compreendido como aquele serviço específico, pontual, individualizado, perfeitamente delineado em sua extensão, preciso e objetivo em sua definição, diferenciador em relação a outros do mesmo gênero, limitado no tempo. Portanto, um serviço de natureza contínua, cuja contratação pode ser prorrogada por até 60 meses (art. 57, II, da Lei nº 8.666/93), não pode ser tido como sendo de natureza singular.

Ademais, qualquer ação de patrocínio deve ser vinculada a um planejamento de negócio da empresa associado a uma estratégia de marketing, visando ao atingimento de objetivos de negócio pré-determinados, objetivos esses passíveis de mudanças, considerando o ambiente em que se insere a empresa que não é estático.

Destaca-se que, nos casos analisados, os pareceres jurídicos ignoram essa desconformidade.

Não obstante, em razão da impossibilidade de ações de patrocínio serem enquadradas no que os normativos de referência definem como serviço continuado, conclui-se pela irregularidade das prorrogações dos contratos de patrocínio fundamentados no art. 57, II, da Lei 8.666/1993.

III.2.5 Acompanhamento da execução

A fase de acompanhamento da execução dos contratos de patrocínio refere-se ao acompanhamento pelo patrocinador assim como a verificação do cumprimento das contrapartidas e das cláusulas contratuais.

Das auditorias realizadas, metade das estatais mostrou não possuir mecanismos suficientes de verificação do cumprimento das cláusulas dos contratos de patrocínio, em desacordo com o que dispõem os arts. 31 e 32 da IN-Secom/PR 9/2014, acarretando falhas graves no acompanhamento e na gestão desses contratos.

A IN Secom/PR 9/2014 determina, em seu art. 31, que cabe ao patrocinador verificar o cumprimento das cláusulas contratuais. E, no art. 32, complementa que tanto patrocinador quanto patrocinado responderão pela boa execução do contrato.

Esses dois dispositivos se combinam com o art. 35, que define que para a prestação de contas do patrocínio, deverá ser comprovada, exclusivamente, a realização da iniciativa patrocinada e das contrapartidas previstas. Acerca desse dispositivo, cabe registrar dois aspectos: i) o conceito adotado de prestações de contas gera óbice ao controle, de modo injustificado, dado o alto grau de subjetivismo que permeia todo o processo de patrocínio, favorecendo desvios; ii) a prática comum das estatais, diante do que dispõe a IN Secom/PR 9/2014, é extrapolar o normativo, exigindo nos contratos a apresentação, ainda que parcial, de documentos referentes a despesas executadas com recursos de patrocínios, o que se mostra uma boa prática.

No entanto, como resultado das auditorias realizadas, observaram-se casos de falhas graves no acompanhamento da execução dos patrocínios, incluindo ausência de análises dos documentos recebidos para fins de comprovação de realização de contrapartidas e de prestações de contas. Assim, por vezes, constam dos processos documentos com aprovação da prestação de contas sem análise que embase a decisão, enquanto, em outros processos sequer consta declaração de aprovação de contas. Em alguns processos, observou-se a não comprovação total do contratado, sem que isso tenha acarretado qualquer tipo de consequência para o patrocinado. Em outros, a renovação de contrato foi feita sem que o anterior tivesse sido adimplido pela entidade patrocinada.

Ainda, em alguns processos o encargo de produzir um documento de avaliação da execução contratual fica a cargo do patrocinado, levando a potenciais conflitos de interesses. Verificou-se que, por vezes, a responsabilidade de acompanhamento da execução, especialmente financeira, é repassada a firmas de auditoria independente, contratadas pela própria patrocinada, com recursos da patrocinadora. Cumpre mencionar também casos em que o custeio das viagens dos fiscais para verificação das contrapartidas in loco fica a cargo da entidade que vai ser fiscalizada.

Desse modo, apesar de haver mais exigências do que na IN Secom/PR 9/2014, as empresas não se utilizam dos documentos apresentados pelas contratadas, o que torna inócua/inefetiva a solicitação de comprovação de despesas.

Corroboram essa afirmação casos de prejuízos identificados na execução de alguns contratos. A despeito da dificuldade imposta pelo art. 35 da IN Secom/PR ao limitar a necessidade de prestação de contas, cabe destacar casos em que se constatou prejuízo e desvio de recursos públicos. O prejuízo verificado diz respeito a inadimplemento contratual da ordem de R$ 30 milhões, conforme documentos acostados aos autos examinados e tratados em processo específico.

Já os casos de desvios dizem respeito ao custeio, pelo patrocinado, de pacotes de viagens de lazer, inclusive ao exterior, de empregados/dirigentes da estatal com direito a acompanhantes, sem demonstração das vantagens institucionais, ferindo princípios fundamentais da administração pública como legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade (IN Secom/PR 9/2014, art. 4º).

Verificou-se que, muitas vezes, não há registro dos beneficiados com os pacotes de viagens e/ou ingressos incluídos como contrapartidas dos contratos de patrocínio, e, quando há, as informações mostraram-se incompletas em termos de identificação e/ou sem motivação suficiente para a seleção dos convidados.

A concessão de viagens ou ingressos custeados com recursos públicos destinados a ações de patrocínio sem a comprovação da vantagem institucional, além de afrontar citados princípios, repercute em questionamento acerca da motivação da contratação do patrocínio, visto que representa um risco de conflito de interesses na ocasião de nova contratação com o mesmo patrocinado, risco esse agravado pelas falhas observadas no processo de justificativa da escolha dos patrocinados.

Além dessa constatação, configurou desvio o direcionamento de parte dos recursos do Programa Brasil Medalhas, que consistiu em iniciativa do Governo Federal em parceria com o Ministério do Esporte e algumas estatais patrocinadoras do esporte, e foi instituído pela Portaria ME 83/2013, destinado às seleções e aos atletas com possibilidades de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016, com o "objetivo de alcançar o melhor resultado conjunto das delegações brasileiras em Jogos Olímpicos e em Jogos Paraolímpicos".

A referida portaria, em seu art. 3º, definiu:

Art. 3º O Plano será composto, nominalmente, de atletas de modalidades olímpicas e paraolímpicas e será implementado por meio de duas linhas:

I. Apoio ao atleta; e

II. Centros de Treinamento.

Parágrafo único. A linha de apoio ao atleta de modalidades individuais será viabilizada por meio do Programa Atleta Pódio, instituído pela Lei nº 12.395, de 2011, e nos termos da Portaria nº 67, de 4 de abril de 2013, do Ministério, que estabelece procedimentos para seleção de atletas no âmbito deste Programa.

Do transcrito dispositivo, observa-se que os recursos alocados no Programa Brasil Medalhas tinham aplicação previamente delimitada. No mesmo sentido, tem-se a Cláusula Segunda do termo de Compromisso anexo à Portaria ME 83/2013:

CLÁUSULA SEGUNDA - DOS COMPROMISSOS Para consecução do objeto previsto no presente termo, as PARTES se responsabilizam, individualmente e em conjunto, pelas ações necessárias à viabilização do Plano Brasil Medalhas 2016, comprometendo-se a adotarem as medidas adiante expostas:

i. definir e gerir em conjunto a aplicação dos recursos financeiros, assim como os instrumentos específicos para as transferências necessárias;

ii. avaliar em conjunto a indicação dos atletas a serem beneficiados, assim como seus Planos Esportivos para o ciclo olímpico e as formas e insumos a serem apoiados por cada ente;

iii. disponibilizar recursos financeiros para atender ao Plano Brasil Medalhas 2016;

iv. definir em conjunto as formas e exigências para a formalização do processo de apoio, conforme o Plano Brasil Medalhas 2016;

v. indicar o nome de representante com competência para manter entendimentos e receber comunicações ou transmiti-las no acompanhamento do presente termo.

Não obstante, do exame aos autos referentes a um dos contratos que compuseram a amostra da auditoria, constatou-se que parte dos recursos do Plano Brasil Medalhas foram desviados, com anuência da empresa patrocinadora, para aplicação em manutenção e em custeio de despesas administrativas da entidade patrocinada, incluindo reajustes salariais, e gastos com contratação de agência de publicidade, divergindo, dessa forma, do que prescreve a Portaria ME 83/2013.

Acrescenta-se que, a despeito a de patrocinada ter utilizado o montante de recursos do Plano Brasil Medalhas para justificar um valor maior para o custeio das suas despesas administrativas, quando do detalhamento das rubricas, essa informação foi manipulada de modo a não restar evidenciado que foram desviados recursos do Plano Brasil Medalhas para fins não previstos na Portaria ME 83/2013.

Destacam-se, ainda, casos de falhas no acompanhamento de situações de risco em contratos de patrocínio no que tange à exposição da marca em mídia de conteúdo negativo para a imagem da empresa. No período escopo da auditoria, foram verificadas inúmeras situações em que a imagem da patrocinadora foi associada a denúncias de desvio de recursos, havendo caso que culminou, inclusive, com a prisão do presidente de entidade patrocinada.

Nesses casos, o que se viu é que as empresas, geralmente, sequer analisam o dano à sua imagem, na maioria dos casos, limitando-se a exigir explicações dos patrocinados às quais não dão nenhum tipo de tratamento. Essa omissão nos casos em que flagrantemente o patrocínio deve ser revisto, dadas as características intrínsecas a esse tipo de contrato, reforçam a tese de desvio de finalidade dessas ações.

Desse modo, constata-se que as patrocinadoras carecem de procedimentos formais e padronizados de controle que sejam suficientes e adequados para mitigar os riscos resultantes de situações envolvendo denúncias relativas aos patrocinados.

III.2.6 Avaliação de Resultados

A fase de avaliação de resultados encontra-se consignada na IN Secom/PR 9/2014, em seus arts. 33 e 34:

Art. 33. Cabe ao patrocinador verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio.

Parágrafo único. A avaliação de resultados poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição.

Art. 34. Para a avaliação de resultados alcançados com os patrocínios, os patrocinadores deverão adotar critérios objetivos em consonância com:

I - os objetivos de comunicação;

II - a natureza e a diversidade das ações previstas;

III - o público-alvo;

IV - as diretrizes e estratégias do patrocinador;

V - o volume de recursos despendidos.

No mesmo sentido, versava a norma anterior IN Secom/PR 1/2009, em seu art. 33.

Pelo que dispõe a IN Secom/PR 9/2014, constata-se que essa fase se traduz na avaliação do atingimento dos objetivos esperados, o que, de início, só se mostra possível, se tais objetivos já tiverem sido predeterminados, o que se coaduna com o que foi dito na fase de planejamento da ação de patrocínio.

Considerando que restaram evidenciadas falhas nesse processo de definição prévia de objetivos, assim como na valoração dos patrocínios considerando a expectativa de atingimento desses objetivos, como consequência, verificam-se problemas na avaliação dos resultados de cada ação.

Nas auditorias realizadas, foram relatadas falhas em cinco estatais, incluindo casos em que se comprovou confusão entre avaliação de resultados e comprovação de contrapartidas. Uma avaliação não substitui a outra, visto terem finalidades diferentes, conforme fica claro quando se analisa as fases do processo de contratação de patrocínio.

Em outros casos, pretende-se substituir a avaliação de resultados por relatórios de monitoramento de mídia. Sobre esses relatórios, cumpre registrar que algumas empresas exigem que o patrocinado entregue uma avaliação de retorno de mídia realizada por empresa especializada por ele contratada, contrato esse custeado com recursos da patrocinadora.

Assim como a exigência de apresentação de parecer de auditor independente contratado pelo patrocinado, essa não parece a melhor prática, em vista de potencial conflito de interesses. Ademais, não é possível verificar a economicidade de se colocar a contratação de mais essa empresa a cargo de cada patrocinado, em relação a uma contratação diretamente pela patrocinadora.

Acerca do conteúdo desses relatórios de monitoramento de mídia, cabe destacar dois conceitos, aproveitando-se relatórios consignados em processos analisados:

i) valor de mídia – traduz-se pela equivalência do custo de anúncio no programa em que a exposição foi gerada, sem considerar a qualidade ou o impacto da exposição; e

ii) valor de mídia QI – modo mais comum de avaliação, traduz-se pela valoração da exposição, considerando diversos critérios, como posição na tela, duração, número de aparições, exposições múltiplas, e tamanho da exposição.

Considerando as informações trazidas nesses relatórios, com valores comumente confrontados com o que foi aportado aos projetos, impende ressaltar que esses instrumentos não substituem a avaliação de resultados dos patrocínios consignada nos normativos de referência expedidos pela Secom/PR, a despeito de, reconhecidamente, irem um pouco além da verificação do cumprimento de contrapartidas, pois fornecem informações que conseguem se aproximar mais de uma avaliação de custo x benefício, do que a comprovação das despesas incorridas pela entidade patrocinada.

O fato pelo qual não se prestam a substituir a avaliação de resultados se fundamenta em três questões:

i) em primeiro lugar, o valor apurado traduz a exposição da marca por si só, o que se assemelha mais ao cumprimento do objeto do contrato do que aos resultados do patrocínio;

ii) em segundo lugar, não se pode ignorar que a premissa desse cálculo se baseia na "equivalência do custo para anunciar no programa em que a exposição foi gerada", equivalência que, na prática, não existe, pois o custo de um anúncio exclusivo de uma marca, onde se passa uma mensagem por determinado período de tempo, não pode ser o mesmo de exposição por conta de patrocínio, onde não há exclusividade, transmissão de mensagem e, tampouco, qualquer controle sobre o tempo e o modo como a marca será exposta, de modo que a tendência é a de que o custo para anunciar seja sempre maior que o custo do patrocínio, levando a um resultado enviesado; e

iii) em terceiro lugar, a partir somente do valor de mídia calculado, não é possível aferir o impacto da ação de patrocínio nos resultados da empresa e no alcance de seus objetivos.

Desse modo, apesar de o relatório de monitoramento de mídia poder auxiliar na avaliação de resultados dos patrocínios, de modo algum, se presta a ser instrumento capaz de substituí-la.

Outro tipo de falha verificada foi a ausência de um fluxo definido de feedback para a alta administração das empresas, de modo que, muitas vezes, os gestores somente têm informação de resultado de ação de patrocínio, nos casos em que se pretenda renovar o respectivo contrato.

Acrescenta-se que, se por um lado, algumas estatais sequer fazem avaliação de resultado, outras o fazem, mas, com mecanismos insuficientes para o fim a que se prestam. Nesses casos, apesar de serem realizadas pesquisas de marketing esportivo periodicamente por empresas especializadas, foram identificadas fragilidades nos relatórios de avaliação de resultados, incluindo ausência de informações a respeito de análise de custo x benefício das ações. Desse modo, o que se viu é a utilização das pesquisas em substituição à avaliação de resultados em si, sem análise do retorno em função dos valores empregados.

Em outros casos, os relatórios de avaliação detinham-se a apresentar como resultados uma replicação dos argumentos utilizados como justificativa para contratar o patrocínio.

As falhas nas avaliações de resultados dos patrocínios podem resultar em contratos de patrocínio desvantajosos para as empresas patrocinadoras, na falta de transparência quanto aos recursos aplicados e em riscos à imagem da instituição, por patrocinar ações com baixa relação custo-benefício.

Ademais, as falhas na estrutura basilar dos processos de patrocínio, explanadas ao longo do presente relatório, não podem ter outro resultado possível que não a ausência ou falha de avaliação dos resultados dessas ações.

III.3 Parte III – Quanto à atuação do Ministério do Esporte (ME)

Da avaliação de eventual papel do Ministério do Esporte na seleção de patrocínios esportivos pelas empresas estatais federais, constatou-se que a pasta apresenta atuação precária na orientação do processo de escolha de modalidades/entidades a serem patrocinadas por estatais federais, considerando o órgão não ser cabível nenhum tipo de interação com as estatais federais em relação aos patrocínios.

No que se refere às interações com a Secom/PR, verificou-se a participação de representante da Assessoria de Comunicação do Ministério do Esporte no Comitê de Patrocínios.

Cumpre registrar que o Ministério do Esporte é o órgão do governo federal que tem como competências gerais, de acordo com o Decreto 8829/2016, em seu Anexo I – Estrutura Regimental do Ministério do Esporte:

Art. 1º O Ministério do Esporte, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes;

II - intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte;

III - estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades esportivas; e

IV - planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e às ações de democratização da prática esportiva e da inclusão social por meio do esporte.

Destacam-se ainda, outros dispositivos do Decreto 8829/2016, Anexo I:

Art. 7º À Assessoria Especial de Projetos compete assessorar o Ministro de Estado na supervisão dos trabalhos desempenhados pelos órgãos específicos singulares do Ministério do Esporte, tendo como atribuições prioritárias: (...)

VII - identificar novas fontes de financiamento para os programas e articular com outros órgãos e instituições públicas governamentais e não-governamentais para a execução de projetos relacionados ao esporte. (...)

Art. 8º À Secretaria-Executiva compete: (...)

V - supervisionar e coordenar ações voltadas à captação de recursos para o financiamento de programas e projetos relativos ao desenvolvimento do esporte; (...)

Art. 17. À Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento compete: (...)

VI - manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e com governos estrangeiros, em prol do desenvolvimento do esporte de alto rendimento;

VII - articular-se com outros órgãos da administração pública federal, para a execução de ações integradas nas áreas do esporte de alto rendimento;

No mesmo sentido já versavam os Decretos 7784/2012 e 8774/2016.

Ainda, cabe registrar que a lista de competências gerais do ME constante do site do órgão, mostra-se em consonância com os referidos decretos (fonte: http://www.esporte.gov.br/arquivos/acessoInformacao/competenciasME.pdf). E, de acordo com a mesma fonte, suas competências específicas incluem as seguintes:

Supervisionar e coordenar as ações voltadas à captação de recursos para o financiamento de programas e projetos relativos ao desenvolvimento do esporte;

Supervisionar e coordenar as ações relacionadas a programas interministeriais ou aqueles que transcendam o âmbito dos órgãos específicos singulares do Ministério;

Acompanhar e monitorar os resultados obtidos nos projetos esportivos e paraesportivos financiados mediante incentivos fiscais previstos na Lei no 11.438, de 29 de dezembro de 2006 – Lei de Incentivo ao Esporte;

Estimular confederações, federações e outras entidades de caráter esportivo no aproveitamento dos incentivos fiscais ao esporte;

Articular-se com os demais segmentos da administração pública federal, tendo em vista a execução de ações integradas na área dos programas sociais esportivos e de lazer;

Articular-se com os demais segmentos da administração pública federal, tendo em vista a execução de ações integradas nas áreas do esporte de alto rendimento;

Essas competências deixam claro que o Ministério do Esporte não só poderia, como deveria atuar junto a entidades da administração pública federal, em uma interação no sentido de otimizar a aplicação dos recursos destinados ao esporte.

Considerando as informações prestadas e as competências do ME, evidencia-se que a atuação do órgão ainda está muito aquém do que deveria ser, destacando-se, inclusive, que a resposta demonstrou desconhecimento acerca das próprias competências.

Essa situação só confirma o que foi apurado por ocasião do Levantamento no Sistema Nacional do Desporto (Acórdão 1785/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Min. Augusto Nardes), no qual já foi apontada a deficiência na atuação do ME, enquanto líder que deveria ser de todo o sistema esportivo brasileiro. Na ocasião, destacaram-se os riscos de ineficiência do Sistema Brasileiro do Desporto e de inefetividade das políticas públicas de esporte.

No mesmo Relatório de Levantamento, foram apontados os prejuízos da ausência de um Plano Nacional do Desporto, de responsabilidade do Ministério do Esporte, concluindo-se pela deficiência do ME em cumprir seu papel de liderança do sistema esportivo brasileiro.

Nesse sentido, o acórdão em comento dispôs em seu item 9.1 que o ME apresentasse plano de ação para a apresentação do Plano Nacional do Desporto e da assinatura dos contratos de desempenho, assim como planejamento estratégico do órgão, incluindo ações no sentido de aumento da interação entre as atividades de suas secretarias finalísticas, especialmente as relacionadas ao desporto escolar e ao desporto de rendimento.

Sobre a participação do ME no Comitê de Patrocínios, questionou-se a escolha do representante do ME no referido comitê, visto ser tanto o titular, quanto a suplente, servidores da Assessoria de Comunicação Social do ME, portanto, não vinculados à área fim da Pasta. Desse modo, observa-se que o único meio de interação com a Secom/PR tende a ter menor eficácia por escolha inadequada dos representantes do ME. Para tal posição, o ideal seria que os representantes do ME fossem da área fim, possuindo amplo e profundo conhecimento do esporte nacional, ao invés de representantes da área meio, a princípio, detentores de conhecimentos mais voltados para questões técnicas de ações de comunicação.

Além dos já mencionados itens, foram solicitadas informações e documentação acerca das decisões tomadas no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016, em especial, no que se relaciona com a seleção das modalidades esportivas patrocinadas pelas entidades da administração pública federal que integraram o referido plano.

Sobre o Plano Brasil Medalhas não foi feita qualquer referência na resposta apresentada pelo ME, como se o plano nunca tivesse existido, a despeito de ter sido instituído pela Portaria ME 83 (peça 27), de 24/4/2013, que dispõe em seu art. 1º:

Art. 1º Fica instituído o Plano Brasil Medalhas 2016 destinado às seleções aos atletas olímpicos e paraolímpicos com possibilidades de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016.

§ 1o O Plano Brasil Medalhas 2016 é uma iniciativa do Governo Federal com a união de esforços do Ministério do Esporte, Banco do Brasil S/A, Banco do Nordeste do Brasil S/A, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, Caixa Econômica Federal-CAIXA, Centrais Elétricas Brasileiras S/A - ELETROBRAS, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-CORREIOS, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO e Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS, conforme Termo de Compromisso anexo e que passa a fazer parte integrante desta Portaria.

Esse plano evidencia que, ainda que não se possa dizer que da melhor maneira, de fato, é possível a atuação do ME junto a empresas estatais federais, ao contrário do que as informações prestadas intentaram mostrar.

Por outro lado, o plano demonstrou também que, apesar de formalmente estruturado como uma proposta de gestão coordenada dos recursos de patrocínios das estatais federais, na prática, os recursos foram repassados sem o mínimo planejamento esperado para ações desse tipo.

Essa situação restou corroborada pelo abandono do projeto pelo próprio ME, que deveria ter promovido um acompanhamento ativo das ações previstas e uma avaliação dos resultados alcançados com o plano, vigente até dezembro/2016.

Desse modo, o Ministério do Esporte mostrou ser omisso no sentido de buscar a racionalidade de aplicação dos recursos, e desconhecer suas próprias competências e atribuições legais, além da já anteriormente evidenciada deficiência no desempenho do seu papel enquanto responsável por uma política nacional do desporto.

Por fim, o fato de o Ministério ser incapaz de apresentar qualquer informação sobre o Plano Brasil Medalhas, um plano bilionário de intervenção no esporte, poucos meses após o final da sua vigência, reitera essa precariedade na sua atuação.

Conclusão

A presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) cumpriu o objetivo proposto, possibilitando a avaliação de conformidade dos ajustes e da execução de contratos de patrocínios firmados pelas empresas estatais com entidades esportivas.

Dos achados decorrentes das fiscalizações realizadas, destacaram-se diversas falhas, relacionadas à atuação de todos os atores avaliados, quais sejam Secom/PR, estatais patrocinadoras e ME.

Os achados incluem uma atuação precária do ME no sentido de orientar o processo de escolha dos patrocínios firmados pelas empresas estatais no setor esportivo.

No mesmo sentido, avaliou-se a atuação da Secom/PR, que não conseguiu demonstrar capacidade de cumprir adequadamente suas competências, especialmente, no que diz respeito à coordenação, à normatização, à supervisão e ao controle das ações de patrocínio dos órgãos e entidades que compõem o Sicom, nos parâmetros dos normativos de referência.

No que concerne à atuação das estatais patrocinadoras, as auditorias realizadas evidenciaram problemas como: ausência de Planos de Comunicação formalizados, predefinição de modalidades a serem patrocinadas em Manual de Comunicação, não definição de objetivos de comunicação com cada ação de patrocínio, desvinculação de objetivos declarados para os patrocínios com objetivos estratégicos das empresas patrocinadoras, falta de objetividade e de detalhamento de critérios para seleção de patrocínios, celebração de contratos sem a imprescindível motivação, valoração dos patrocínios não pautada na expectativa de resultados, insuficiência de mecanismos de verificação do cumprimento de cláusulas contratuais, não realização de avaliação dos resultados dos patrocínios, prorrogações irregulares de contratos de patrocínio com base em argumento de prestação de serviços continuados, renovações contratuais sem adimplemento do ajuste anterior, contratações de patrocínio por intermédio de agências de publicidade e/ou de promoção, benefícios indevidos de funcionários da patrocinadora com viagens de lazer custeadas pelo patrocinado, desvio de recursos do Plano Brasil Medalhas.

As citadas falhas permitem concluir que todas as fases do processo de concessão de patrocínio mostram-se comprometidas.

O que se observa é que os problemas derivam da própria IN Secom/PR 9/2014, que se mostra frágil, considerando ser o principal normativo de referência para as ações de patrocínio, que movimentam bilhões de Reais de recursos públicos.

Além de frágil, a IN Secom/PR 9/2014, mostra-se confusa e/ou omissa em questões essenciais para a regularidade dos processos de patrocínio, como, por exemplo, nos conceitos apresentados, na questão da necessária transparência, na conceituação da intermediação de patrocínios por agências, assim como na forma e no conteúdo da valoração dos patrocínios, das prestações de contas, das avaliações de resultados.

Agrava o problema da norma a negligência da Secom/PR que, conforme falhas anteriormente mencionadas, parece não ter como compromisso maior a aplicação de sua própria norma, mas sim, o auxílio às estatais a fim de adequar as propostas à instrução normativa, apenas no aspecto formal, sem preocupação com a essência das ações.

Esse descompromisso da Secom/PR reflete-se na existência de patrocínios firmados com desvio de finalidade na essência, visto serem ações motivadas com base na necessidade contínua de recursos das entidades esportivas para seu próprio sustento. Desse modo, constatou-se que muitos patrocínios perduram por décadas como verdadeiros mecanismos de transferência de recursos para atendimento de interesses outros, considerando ser impossível vincular qualquer resultado desses patrocínios com resultados das empresas patrocinadoras.

Repisa-se que, de acordo com o funcionamento atual dos processos de concessão de patrocínios, não é possível a verificação de que, de fato, esse tipo de ação de comunicação esteja trazendo resultados positivos aos negócios das patrocinadoras.

Destaca-se, inclusive, casos de estatais cujos resultados vêm se mostrando negativos por anos, implicando demissões e cortes de benefícios de empregados, mantendo, por outro lado, patrocínios em valores vultosos, destinados, em parte, ao custeio (inclusive de pessoal) de confederações esportivas, não sendo possível comprovar a razoabilidade dessas ações.

Repisa-se o entendimento de que uma ação de patrocínio deve ser clara em relação a sua contribuição para a marca e para os relacionamentos da empresa, sob pena de ser confundida com uma doação.

Os problemas de resultados negativos de empresas patrocinadoras do esporte são motivo, inclusive, de mídia negativa para essas empresas, mas não os únicos, visto que diversas denúncias de desvio de recursos públicos por confederações esportivas surgem na mídia com frequência. Esses casos, no entanto, não parecem

ser considerados como relevantes pelas patrocinadoras. Pelas auditorias, verificou-se que não se dá tratamento aos casos de mídia negativa, ainda que o ganho de imagem constitua o cerne de uma ação típica de patrocínio.

Por outro lado, considerando o ambiente em que se inserem os patrocínios esportivos, os conhecidos problemas relacionados à gestão de recursos pelas entidades esportivas não passam despercebidos por grandes empresas privadas, patrocinadoras do esporte brasileiro. Impossível ignorar o Pacto pelo Esporte (http://www.pactopeloesporte.org.br/o-pacto), que consiste em "acordo voluntário entre empresas patrocinadoras do esporte nacional, que define regras e mecanismos nas relações entre investidores e entidades esportivas", com o objetivo de "promover condições éticas para os patrocínios e contribuir na definição de regras claras, além de mecanismos para promover a integridade, a transparência e a gestão eficiente e responsável dos recursos aplicados nas entidades de administração e prática do esporte nacional".

Cabe mencionar que entre as empresas signatárias desse pacto estão Banco do Brasil e Correios.

Esse pacto, é declaradamente aplicável, inclusive, a patrocínios enquadrados no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438/2006).

Chamam a atenção alguns aspectos tratados no referido pacto:

(...)

Cláusula 5ª: As signatárias deste Pacto estimularão o desenvolvimento, pelas Entidades Esportivas, de mecanismos que possibilitem às empresas acompanhar a destinação dos recursos captados por meio do patrocínio, bem como o atendimento às contrapartidas pactuadas. São medidas aptas a atingir os fins deste Pacto, sem prejuízo da adoção de outras medidas:

a. A adoção, pelas Entidades Esportivas, de procedimentos transparentes para prestação de contas, com relatórios detalhados e periódicos e com prazos definidos no contrato de patrocínio;

(...)

Cláusula 6ª: As signatárias deste Pacto se comprometem a exigir das Entidades Esportivas patrocinadas regras claras para a contratação de fornecedores ou de terceiros para o desempenho de quaisquer atividades relacionadas ao patrocínio, constando expressamente nos contratos firmados a adoção de procedimentos que assegurem a observância dos princípios e diretrizes previstos neste Pacto, no que for aplicável, tais como:

a. Não contratação pela Entidade Esportiva de fornecedores ou de terceiros, para o desempenho de quaisquer atividades relacionadas ao patrocínio, que tenham como sócio, membro da administração ou funcionário que seja cônjuge, companheiro(a) ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, de dirigentes, funcionários ou conselheiros da entidade;

b. A Entidade Esportiva deverá parametrizar as contratações de fornecedores ou de terceiros prestadores de serviços assegurando que esses possuam programas de integridade e mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

c. A Entidade Esportiva deverá parametrizar as contratações de fornecedores ou de terceiros prestadores de serviços assegurando que não constem do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo (Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 31 de março de 2015), do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), da Controladoria-Geral da União, ou de outros cadastros semelhantes cabíveis.

Cláusula 8ª: As signatárias divulgarão a cultura pró-ética deste Pacto entre seus públicos de interesse.

(...)

Pela leitura do pacto, resta evidente que o mercado privado, comumente mais liberal do que o setor público, busca controlar de forma mais efetiva a aplicação dos recursos de patrocínio às entidades esportivas. Por si só, o fato de que um documento do setor privado busca implementar regras e controles mais restritivos do que o próprio conjunto de normativos vigentes para os patrocínios de empresas públicas mostra-se sintomático de que os controles precisam ser incrementados para evitar desvios dos recursos públicos destinados a patrocínios esportivos.

Acrescenta-se que algumas estatais já incluem em seus contratos a obrigatoriedade de apresentação pelo patrocinado de comprovantes de despesas, corroborando a visão de que há uma necessidade de se incrementar os controles sobre esses recursos.

Desse modo, considerando o exposto, mostra-se imperiosa a revisão do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 a fim de incluir, doravante, a obrigatoriedade de prestação de contas de despesas executadas com recursos de patrocínios de qualquer natureza, a fim de evitar desvios de condutas, enriquecimentos ilícitos, e outros

problemas, visto que a dispensa de tal comprovação associada à falta de transparência dessas ações não atende ao interesse público e impossibilita o controle da conformidade de recursos que são repassados a entidades privadas em um processo eivado de falhas em todas as suas fases. A revisão da referida norma deve, ainda, levar em conta o que prescreve a Lei 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que cria regras novas específicas para patrocínios.

Em suma, o patrocínio consiste em um tipo de contratação, absolutamente discricionário, carregado de subjetivismo, em que a escolha do contratado não permite concorrência e não resta devidamente motivada, o preço contratado não resta devidamente justificado, a conformidade na execução das despesas não precisa ser comprovada, e os resultados não são avaliados, não sendo possível verificar qualquer vantagem institucional para as patrocinadoras, considerando o baixo nível de profissionalismo como os processos são conduzidos.

Corrobora o pouco zelo com esses recursos o fato de que algumas estatais prorrogam os seus contratos de patrocínio como se fossem serviços continuados, em flagrante afronta ao que dispõem o art. 57, II, da Lei 8.666/1993 e a IN SLTI 2/2008, em seu Anexo I, XXI.

Esse quadro confirma os riscos apontados por ocasião do levantamento no esporte de alto rendimento, que precedeu a presente fiscalização (Acórdão 1785/2015-TCU-Plenário), em especial, o risco de desvio de recursos públicos destinados ao esporte de rendimento e o risco de óbice ao controle social.

As citadas falhas permitem concluir que todas as fases do processo de concessão de patrocínio na área esportiva pelo Governo Federal mostram-se comprometidas no que diz respeito à observância do interesse público.

Destaca-se que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 1.318.541.550,34, representando 47% do total de recursos relacionados a patrocínios esportivos submetidos à análise da Secom/PR, no período de 2012 a 2016, demonstrando que essas ações envolvem vultosos montantes de recursos públicos.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar melhorias no processo de concessão de patrocínios das estatais ao setor esportivo, especialmente no que diz respeito ao incremento da eficiência, da eficácia, da economicidade, da impessoalidade, assim como da racionalidade na aplicação desses recursos públicos. Ademais, cita-se como benefício estimado a instauração de processos de tomada de contas especial. Espera-se que tais benefícios minimizem os riscos de desvio de recursos públicos relativos a patrocínios.

Diante de todo o exposto, considerando as falhas sistêmicas nos processos de concessão de patrocínio que implicam riscos significativos de favorecimento nas concessões de patrocínios e de desvio de recursos empregados nessas ações, cabem propostas no sentido de aprimoramento do arcabouço normativo que rege a matéria, com a previsão de incremento da transparência e dos controles sobre esses recursos.

Proposta de encaminhamento

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Determinar à Secretaria Especial de Comunicação Social, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente proposta de revisão das disposições da IN Secom/PR 9/2014, a fim de subsidiar proposição legislativa, contemplando, no mínimo, as seguintes melhorias e correções necessárias no arcabouço normativo vigente:

i) avaliação de possível aperfeiçoamento dos conceitos relacionados aos patrocínios;

ii) apresentação de maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor o planejamento de ações de patrocínio, desde o planejamento mais abrangente vinculado ao planejamento estratégico da estatal, até o planejamento em nível de ação unitária de patrocínio;

iii) apresentação de maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor uma motivação adequada a permitir a verificação das razões de escolha entre o patrocínio e demais ações de comunicação, entre o setor esportivo e outros setores a serem patrocinados, e entre as modalidades/entidades esportivas, de modo a atender o que dispõe a Lei 8.666/1993, art. 26, II;

iv) avaliação de formas possíveis de precificação de ações de patrocínio, buscando boas práticas de mercado e aquelas relacionadas na doutrina, definindo e apresentando detalhamento acerca da metodologia mais adequada para os patrocínios do setor público;

v) implementação de obrigatoriedade de transparência das ações de patrocínio, com disposição de informações no site das estatais, incluindo, em especial, a motivação para a seleção do patrocinado;

vi) implementação de controles para a verificação da conformidade das despesas executadas com recursos de patrocínios de qualquer natureza, incluindo prestação de contas com comprovantes de despesas, nos moldes

dos patrocínios incentivados, e regras de aplicação desses recursos no que concerne especialmente às contratações pelas entidades patrocinadas, teto para salários custeados com recursos de patrocínio, e outras, no sentido de minimizar o risco de desvio desses recursos;

vii) avaliação de formas possíveis de avaliação de retorno de cada ação de patrocínio, capazes de demonstrar o vínculo entre a ação de patrocínio e os respectivos objetivos de comunicação e de negócio pré-definidos, buscando boas práticas de mercado e aquelas relacionadas na doutrina, definindo e apresentando detalhamento acerca de metodologias mais adequadas para os patrocínios do setor público;

viii) apresentação de detalhamento no que diz respeito ao conceito de contratações com intermediação, seja de agências de publicidade e/ou de promoção, quanto de empresas de qualquer natureza, vedando que o patrocínio seja feito com terceiros que não são, na origem, os detentores da titularidade dos direitos, considerando a análise acerca dos riscos da intermediação;

ix) avaliação do impacto das disposições consignadas na Lei 13.303/2016, no que concerne aos patrocínios das estatais, e adequação do novo arcabouço normativo a essas disposições; e

x) avaliação de eventuais alterações necessárias nas rotinas e nos fluxos de trabalho da própria Secom/PR, assim como do Sistema de Controle de Ações de Comunicação;

Determinar ao Ministério do Esporte, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias, passe a divulgar, tempestivamente, em seu site, informações sobre todos os projetos aprovados, desde o início da vigência da Lei 11.438/2006, independentemente da fase em que se encontrem, se já finalizados ou em captação, incluindo, no mínimo: informações completas de identificação do proponente, detalhamento mínimo do objeto, informações completas de identificação dos apoiadores de cada projeto, com os respectivos valores aportados, e os resultados dos pareceres parciais e finais acerca das prestações de contas dos patrocínios esportivos com incentivo fiscal, em homenagem ao princípio da transparência;

Dar ciência, aos órgãos e entidades a seguir listadas, do conjunto de achados consignados no presente relatório, no sentido de alertá-los para que adotem as cautelas devidas, na realização de patrocínios esportivos, visando evitar as falhas de que trata este processo: Banco da Amazônia S.A., Banco do Brasil, S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste do Brasil S.A., Caixa Econômica Federal, Centrais Elétricas Brasileiras S.A., Cobra Tecnologia S.A., Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, Eletrosul Centrais Elétricas S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e Petróleo Brasileiro S.A.;

Firmar o entendimento de que o patrocínio, considerando as características intrínsecas a esse tipo de ação, e considerando o fato de ser contratado por meio de processo de inexigibilidade de licitação, enquanto serviço singular, não pode ser caracterizado e prorrogado como serviço de natureza contínua a que se refere o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, uma vez que o patrocínio deve ser compreendido como aquele serviço específico, pontual, individualizado, perfeitamente delineado em sua extensão, preciso e objetivo em sua definição, diferenciador em relação a outros do mesmo gênero, limitado no tempo;

Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Comissão do Esporte e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério do Esporte, à Secretaria Especial de Comunicação Social, ao Banco da Amazônia S.A., ao Banco do Brasil, S.A., ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A., à Cobra Tecnologia S.A., à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, à Eletrosul Centrais Elétricas S.A., à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e a Petróleo Brasileiro S.A.; e

Arquivar os presentes autos.

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório com a consolidação dos achados obtidos nas auditorias de conformidade realizadas na Secretaria Especial de Comunicação Social –Secom/PR e no Ministério do Esporte - ME (TC 019.734/2017-4), no Banco do Brasil S.A. – BB (TC 018.757/2017-0), no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (TC 018.225/2017-9), na Caixa Econômica Federal –

CAIXA (TC 017.810/2017-9), na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT (TC 019.735/2017-0), na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero (TC 017.736/2017-7) e na Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras (TC 018.224/2017-2), no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que objetivou avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas.

2. O presente relatório visa, essencialmente, contribuir para a conformação de uma visão sistêmica a respeito do processo de concessão de patrocínio de empresas estatais federais no setor esportivo. Registro que o TC 019.734/2017-4 foi apensado a estes autos, onde serão tratadas as questões nele examinadas (atuação da Secom e do ME, no que tange a patrocínios esportivos).

3. A Secom/PR é a responsável pela coordenação das ações de comunicação governamental, sendo o órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom), que inclui, ainda, as unidades administrativas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que tenham atribuição de gerir ações de comunicação, conforme art. 4º do Decreto 6.555/2008, com redação dada pelo Decreto 7.379/2010.

4. O patrocínio é uma das áreas das ações de comunicação do Poder Executivo Federal, conforme dispôs o inciso V do art. 3º do referido decreto, e o principal normativo que rege o instrumento é a IN Secom 9/2014, precedida pela IN Secom 1/2009 e atualizada pela IN Secom 1/2017.

5. De acordo com informações obtidas a partir dos próprios comitês e confederações esportivas, a participação de recursos de patrocínios privados no esporte de rendimento é residual. Em relação ao montante de recursos de patrocínios apurados no período 2010/2014, o setor privado aportou 1,63%, enquanto os aportes de estatais somaram 8,33%.

6. O valor total dos patrocínios analisados pela Secom/PR, no período abarcado por esta FOC (2012-2016), foi de R$ 6,5 bilhões. Os patrocínios esportivos responderam, no mesmo período, por R$ 2,8 bilhões (43%).

7. Dados do levantamento (TC 015.942/2016-3) realizado em 2015 pela SecexAdministração, mostraram que 40% dos recursos de patrocínio, entre 2012 e 2015, haviam sido destinados ao esporte. Esse percentual, contudo, representava apenas 8% de todas as ações de patrocínio submetidas à Secom/PR nesse mesmo período, o que indicava que ações de patrocínio esportivo possuíam, em média, valores superiores às demais áreas contempladas com patrocínio (peça 51, p. 33, do referido processo).

8. No ano de 2016, os projetos de patrocínio ao esporte somaram 181 ações, com o valor global de R$ 543,2 milhões, representando pouco mais de 10% do quantitativo de ações, e quase 62% dos recursos de todos os patrocínios.

II

9. Como dito, dentre as ações de comunicação social de responsabilidade da Secom/PR, estão as ações de patrocínio, analisados no âmbito do Departamento de Patrocínio (Depat), que, por sua vez, coordena o Comitê de Patrocínios do Governo Federal.

10. As ações de patrocínio são submetidas ao Depat, via Sisac – Sistema de Controle de Ações de Comunicação, onde são registradas todas as informações (público-alvo, tipo de ação, detalhamento do projeto - objeto, valores e objetivos, contrapartidas) e análises referentes a cada ação de patrocínio.

11. Conforme apontado pela equipe, a atuação da Secom/PR não vem atendendo os ditames do art. 6º, inciso III, do Decreto 6.555/2008, assim como ao disposto na IN 9/2014. Isso porque, da análise de 61 propostas de patrocínio esportivo submetidas pelas empresas estatais incluídas na amostra desta FOC, entre 2012 e 2016, a equipe de auditoria verificou que o Depat/Secom:

(a) apresentou manifestação eminentemente pró-forma, não atendendo plenamente ao disposto nos arts. 6º e 11º da IN Secom 9/2014;

(b) aprovou projetos cujos objetivos não se enquadram em objetivos de patrocínio, conforme definição contida no art. 2º, inciso II, da IN Secom 9/2014;

(c) não avaliou adequadamente a observância das diretrizes da eficiência e da racionalidade, previstas no art. 2º, inciso XI, do Decreto 6.555/2008 e em desconformidade com sua competência prevista no art. 7º, inciso I, da IN Secom 9/2014; e

(d) aprovou projetos de contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção, em desconformidade com o disposto no art. 25, § 4º, da IN Secom 9/2014.

12. A equipe de auditoria observou que o Depat emitiu pareceres com textos-padrão, que se repetem a cada projeto analisado, a exemplo de "pré-análise realizada quanto aos aspectos de comunicação (...) sem registro de ressalvas". Aquele departamento, na análise das propostas de patrocínios, deve se manifestar, dentre outros, sobre os critérios e os mecanismos de seleção das propostas, sobre a justificativa apresentada acerca da conveniência e/ou oportunidade de patrocinar o projeto em consonância com os critérios objetivos (objetivos da comunicação, público-alvo, volume de recursos despendidos, estratégias do patrocinador).

13. Desta forma, não há detalhamento a respeito dos quesitos analisados, tampouco informações sobre o conteúdo dessa análise, quanto aos objetivos de comunicação e à racionalidade da aplicação dos recursos, evidenciando insuficiência do exame do projeto de patrocínio, com foco mais na forma que na essência. As pendências comumente apontadas não se referem ao cerne dos projetos de patrocínio, sendo, de modo geral, sobre correções pertinentes a redação, a classificação de contrapartidas e a obrigatoriedade da logomarca do Governo Federal.

14. Nestas condições, segundo concluiu a equipe de auditoria, muitas vezes os referidos pareceres se consubstanciam em orientação sobre como melhorar a proposta de patrocínio a fim de que se encaixe nos limites da norma, com a sugestão, por exemplo, de exclusão de termos como "apoio" ou "fomento" da atividade a ser patrocinada, o que deixaria transparecer que o projeto tratar-se-ia mais de mera transferência de recursos com vistas a apoiar uma entidade esportiva do que a obtenção de retornos decorrentes de exposição e associação da marca do patrocinador ao esporte (ainda que acabe por fazê-lo, em alguma medida).

15. Tal prática se revelaria, por exemplo, na análise dos propósitos do patrocinador com a iniciativa patrocinada. O Depat, ao se deparar com falhas quanto aos objetivos declinados nos projetos, limita-se a solicitar a alteração da redação do projeto para que se enquadre àqueles previstos pela norma, sem questionar se a ação a ser realizada se insere como ação de patrocínio.

16. Além disso, a equipe de auditoria verificou a aprovação de diversos projetos (a) sem se questionar o objetivo de patrocínio, quando o projeto claramente não se enquadrava na definição estabelecida pela norma; (b) com confusão de conceitos, (c) com ausência de informações acerca de quais objetivos a empresa pretendia atingir com a respectiva ação de patrocínio, (d) com prevalência dos objetivos da patrocinada, (e) com confusão entre objetivo e objeto dos contratos, (f) com repetição de informações em vários projetos e (g) com informações genéricas (público-alvo, por exemplo, não há especificação ou especificação despropositada, a exemplo de "710 milhões de pessoas").

17. Isto posto, a equipe de auditoria acertadamente aponta que a caracterização de um projeto como patrocínio depende da adequação dos seus objetivos e que a ausência de objetivos adequados ao instrumento patrocínio resulta no questionamento de que o caso concreto trate, de fato, de outro instrumento (mais assemelhado a um subsídio, ou a um convênio, por exemplo), disfarçado de patrocínio, a fim de transferir recursos em benefício [ainda que legítimo] de outrem.

18. E sem o estabelecimento de objetivos concretos e mensuráveis não é possível avaliar os resultados, sem o que não se pode verificar a efetividade da ação patrocinada, bem assim sua eventual renovação. O ciclo de planejamento, execução e avaliação dos patrocínios é tido como fundamental para justificar a continuidade das ações de patrocínio.

19. A propósito, a norma elaborada pela Secom exige que o patrocinador avalie o alcance dos objetivos de comunicação por meio, dentre outros, de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados. Nesse sentido, a dificuldade de mensuração do alcance dos resultados dos patrocínios, conforme relatado, por óbvio, resulta em prejuízo à avaliação pelos próprios

patrocinadores desses resultados, prejudicando, por conseguinte, a busca da eficiência e da racionalidade na aplicação de recursos de futuros patrocínios, outra atribuição do Depat.

20. E, quanto a este aspecto - eficiência e racionalidade na aplicação de recursos - não foram verificadas pela equipe de auditoria quaisquer análises pelo Depat nas ações que compuseram a amostra, apenas algumas solicitações de ajustes formais (inclusão de contrapartidas sociais ou ambientais e ajustes redacionais).

21. Para a unidade técnica, as razões que explicam os achados até aqui comentados, que inviabilizam que os projetos sejam analisados com as minúcias que o normativo requer, são, essencialmente, a falta de estrutura do Departamento de Patrocínios que conta com poucos servidores (atualmente três, além do diretor de departamento), somada ao curto prazo que a IN prevê para a análise dos projetos de patrocínios (cinco dias úteis) e à quantidade de projetos submetidos ao exame da equipe (15.977 projeto, no período de 2012/2016; e só em 2012, analisados 4.097 projetos).

22. Dessa forma, a SecexEducação propôs que lhe seja dada ciência sobre as deficiências ora detectadas, o que acolho com o intuito de aprimoramento do exercício da Secom/PR em suas competências institucionais. Acresço recomendação à Secretaria-Geral da Presidência da República, na qual se insere a Secom, que promova a identificação das causas das deficiências apontadas na presente auditoria e adote medidas tendentes a mitigá-las.

III

23. Passando à *performance* das empresas estatais auditadas (CAIXA, Infraero, BB, BNDES, Petrobras, ECT), verificou-se que, em maior ou menor grau, todas padecem de dificuldades em relação à definição dos critérios de seleção, à motivação, à precificação e à avaliação de retorno dos patrocínios. De modo geral, em boa parte daquelas empresas, o processo decisório para ações de patrocínio esportivo revelou-se ainda inconsistente.

III.1

24. As ações de patrocínio devem estar inseridas em uma estratégia pré-definida, formalizada e articulada com os objetivos estratégicos da empresa, concretizada em um Plano de Comunicação.

25. Assim, a ausência de consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação em Plano de Comunicação, como se verificou no BNDES e na Infraero, impossibilitam verificar se os objetivos de cada patrocínio concedido se vinculam a seus planos de negócios. Com a ausência de uma estratégia de comunicação definida, não é possível, sequer, no âmbito interno, fazer avaliações acerca da conveniência da realização de ações de patrocínio frente a outros tipos de ações de comunicação, por exemplo.

26. No tocante aos critérios de seleção, tanto de modalidades quanto de projetos, verificou-se, por exemplo, a definição, *a priori*, em normativo de comunicação, como no caso da ECT, de modalidades esportivas a serem patrocinadas, a despeito de haver na entidade planos anuais de comunicação.

27. Tal prática não se mostra pertinente, uma vez que a viabilidade da escolha depende de análise de cenário externo, que se transforma constantemente. Pertinente que as patrocinadoras avaliem regularmente a conveniência e oportunidade de seguir patrocinando as mesmas modalidades esportivas, dispondo-se a, eventual e justificadamente, modificar sua política de patrocínios.

28. Nesse aspecto, considero mais adequada, por exemplo, a definição consignada no normativo do Banco do Brasil, no que respeita a indicação de modalidade a ser patrocinada: “modalidades que tenham grande visibilidade por meio de transmissão em TV aberta ou fechada – canais de esporte e que sejam destaque na mídia especializada”.

29. A auditoria demonstrou, ainda, que não foram declinados, por algumas estatais, os critérios utilizados para a seleção das modalidades esportivas patrocinadas, a exemplo da ECT (esportes aquáticos, tênis e futsal), da Infraero (judô) e da CAIXA (futebol, atletismo, ciclismo, lutas, ginástica, basquete).

30. Igualmente foi observada a existência de critérios de seleção de projeto de patrocínio que, sem um detalhamento mínimo, não favorece a demonstração da objetividade da escolha, da

comparação entre os objetos de seleção e da impessoalidade nos processos em algumas estatais (Infraero, CAIXA e ECT), como também de critérios sem que estejam regularmente normatizados (CAIXA).

31. De modo geral, os critérios utilizados para seleção de projetos mostram-se genéricos demais para que possam evidenciar a objetividade requerida, a exemplo dos termos visibilidade, qualificação, característica do projeto, interesse mercadológico, sem que estejam acompanhados de quaisquer complementos que os definam minimamente. No estabelecimento dos critérios, há que se perseguir aspectos importantes relacionados à pertinência, adequação e repercussão da ação patrocinada, de forma tal que possibilite ao gestor a tomada de decisão segura, com a evidenciação da objetividade e impessoalidade de cada escolha.

32. Outro fato a se realçar quanto à seleção dos projetos, refere-se, como observado na Infraero e na ECT, à motivação para a escolha das ações patrocinadas. A devida motivação é requisito fundamental para promover a objetividade e a impessoalidade nos processos e falhas, nessa motivação, tendem a desvirtuar os objetivos da ferramenta. Verificou-se que os resultados da patrocinada (ou outros) e não da patrocinadora são constantes nos processos examinados. Além disso, observou-se a ausência da formalização da motivação nos processos analisados (Infraero e Banco do Brasil).

33. O desenvolvimento dos esportes nacionais e a formação de atletas, apesar de louváveis, não devem ancorar as decisões para a concessão de patrocínios pelas estatais, pois não se constituem em seus objetivos institucionais. O patrocínio nestas condições pode configurar desvio de finalidade do instrumento.

34. Da mesma forma, outras motivações verificadas também não podem ser recepcionadas como em sintonia com os objetivos do patrocínio, a saber: “a geração de empregos em todos os âmbitos e o fortalecimento do turismo”; “continuidade e prosperidade da modalidade”, “colocá-la entre as três principais confederações de esporte olímpico no Brasil”; “promoção e à melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes carentes”, “por ter sido a primeira a patrocinar”, “trazer benefício ao esporte” “performance do esporte”, “revelar novos talentos”, e “ampliar o acesso das pessoas ao esporte”.

35. Os objetivos inerentes ao patrocínio são, por disposição normativa, gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador. Projetos com outros objetivos devem, a meu sentir, ser implementados por intermédio de instrumentos diversos, a exemplo de convênios.

36. Ante o exposto, entendo pertinente acolher nestes autos a recomendação sugerida pela unidade técnica no âmbito do TC 018.225/2017-9 (patrocínios esportivos do BNDES), no sentido de que a Secom avalie a conveniência e a oportunidade de validar previamente as metodologias para a aferição dos objetivos dos patrocínios realizados pelos integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom), a fim de que os patrocinadores possam promover a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c o art. 2º, inciso XI, do Decreto 6.555/88), bem como viabilizar a fiscalização do controle externo (artigos 70 e 71 da Constituição Federal).

37. Igualmente, mostram-se oportunas as determinações propostas neste processo para que a Secom promova alterações em seu normativo com vistas a apresentar maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor o planejamento e a motivação das ações de patrocínios.

III.2

38. A ausência do estabelecimento de objetivos mensuráveis impossibilita a execução adequada das demais etapas do processo, uma vez que são interdependentes e estão associadas.

39. Exemplo disso é que, sem a definição de objetivos, não há como se definir, dentre outros, o público alvo de qualquer ação de patrocínio, o que foi constatado inexistir na amostra desta auditoria

(ECT e Infraero), que se mostrou sem detalhamento mínimo, o que contribui para a fragilidade da precificação adequada e da avaliação do retorno dos patrocínios.

40. Com efeito, a precificação dos patrocínios, que deve ser pautada de acordo com a expectativa de atingimento dos objetivos da instituição, não é questão simples e depende de vários fatores, a exemplo do retorno pretendido em networking, da geração de negócios, do reforço de marca etc. Verifiquei, da relatoria de todos os processos desta FOC, que o orçamento a ser alocado aos patrocínios se mostrou, de fato, uma dificuldade, em maior ou menor grau, em todas as estatais auditadas.

41. De modo geral, verificou-se que os mecanismos existentes nas estatais, especialmente na CAIXA, ECT e Infraero, não seriam suficientes para estabelecer um valor adequado para os contratos de patrocínio.

42. As entidades informaram inúmeras variáveis que consideram para o estabelecimento do valor do patrocínio, tais como retorno de exposição de mídia, tamanho da torcida, folha de pagamento de estados e municípios, relação de negócios, engajamento digital, média de pagantes nos estádio (CAIXA); porte do evento, público previsto, local de realização, retorno de mídia, histórico de investimento, experiência dos profissionais da área (ECT); e retorno da imagem institucional, qualidade do projeto proposto, proporcionalidade em relação ao valor a ser concedido (Infraero).

43. Todavia, inexiste, nos normativos destas entidades, metodologia para esse cálculo, tampouco ficou evidenciada, nos processos analisados, a forma pela qual os cálculos são feitos nem o peso de cada variável na determinação do valor. As análises constantes nos referidos processos mostraram-se com elevado grau de subjetivismo e superficialidade, ou seja, sem a pertinente fundamentação (CAIXA, ECT, Infraero). Ademais, em muitos casos, os valores são vinculados aos custos da patrocinada, prática expressamente vedada pelo normativo da Secom.

44. Igualmente no Banco do Brasil, para alguns patrocínios, não há evidências de que os valores concedidos tenham sido proporcionais a quaisquer objetivos por ele estipulados, mas sim ligados a outros fatores, como os valores pagos a outros atletas do ramo ou o próprio valor fixado pela empresa detentora do atleta. Já para outros, como no caso do voleibol, foi utilizada metodologia que considerou os objetivos estratégicos do banco, embora também tenham sido considerados indevidamente custos da patrocinada.

45. Vale destacar que, em relação à Petrobras (judô, boxe e taekwondo) e ao BNDES (canoagem e hipismo), não foram apontadas ressalvas a respeito da metodologia em si utilizada para a valoração dos patrocínios. A ressalva feita pela equipe de auditoria disse respeito ao patrocínio daqueles esportes, no âmbito do Plano Brasil Medalhas (PBM), cujos valores não teriam sido pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos das estatais, mas sim do programa governamental.

46. Abrindo um parêntesis, o referido programa foi uma iniciativa do governo federal, não se consistindo em uma ação de comunicação, que visou o apoio de oito estatais (BB, ECT, BNB, BNDES, Petrobras, CAIXA, Eletrobras, Infraero) para "colocar o Brasil entre os 10 primeiros países nos Jogos Olímpicos e entre os cinco primeiros nos Jogos Paraolímpicos do Rio de Janeiro, em 2016". Para tanto, as estatais se utilizaram da ferramenta patrocínio, sem que houvesse, de fato, uma análise prévia nem da adequabilidade dos valores concedidos com eventuais objetivos de comunicação nem avaliação de retorno obtido. No entanto, as informações existentes nos autos sinalizam tratar-se de casos isolados nas referidas estatais.

47. Como ressaltou a equipe de auditoria, houve, de fato, ações de comunicação com ganho de imagem para as estatais, em decorrência dos contratos de patrocínio firmados no âmbito do PBM. Porém, não há dúvida de que os valores dos patrocínios foram definidos apenas com base no orçamento do projeto aprovado pelo Ministério do Esporte, sem considerar as reais necessidades das estatais quanto às ações de comunicação, o que contraria o disposto no artigo 25, § 1°, da IN-Secom/PR 9/2014.

48. Voltando e já finalizando o tópico, considerando os resultados apurado no que tange à precificação e levando em conta que a ausência de adequada precificação aumenta o risco de

concessão de patrocínios em valores superiores aos reais benefícios dos contratos firmados, foi proposto nos processos individuais relativos ao BB, à Infraero, à CAIXA, ao BNDES e à ECT que avaliassem a conveniência e a oportunidade de constituir um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos das instituições, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, § 1º, da IN Secom 9/2014.

49. Nesta oportunidade, considerando que melhores resultados serão obtidos a partir de trabalho conjunto entre aquelas instituições e a Secom, órgão responsável pela regulamentação do instrumento (patrocínio), propugno recomendação no mesmo sentido à esta secretaria.

50. Além disso, pertinente a determinação proposta para que a Secom avalie formas possíveis de precificação de ações de patrocínio, buscando boas práticas de mercado e na doutrina especializada.

III.3

51. Por consequência dos fatos acima comentados – ausência de critérios objetivos e precificação imprecisa - a avaliação do retorno do investimento se mostra de difícil consecução. E a sua ausência pode resultar na manutenção de contratos desvantajosos para as patrocinadoras, na falta de transparência quanto aos recursos aplicados e em riscos à instituição por patrocinar ações com baixa relação custo-benefício.

52. Nesta auditoria ficou evidenciado que, à exceção da Infraero, que não faz avaliação de resultado, mas tão somente uma conferência do adimplemento das contrapartidas pactuadas nos contratos, o BB, o BNDES, a CAIXA e a ECT o fazem em alguma medida, apesar de os mecanismos por eles utilizados serem insuficientes para verificar o efetivo alcance dos objetivos de comunicação pretendidos. Registro que para a Petrobras não foram apontadas quaisquer ressalvas.

53. Com efeito, alguns dos mecanismos informados por aquelas instituições não se prestam para a mensuração do alcance dos resultados desejados em relação aos objetivos estabelecidos, como a utilização da prestação de contas, do relatório de fotografias, dos relatórios de projetos sociais, de cumprimento das contrapartidas e da demonstração financeira (CAIXA, BNDES e ECT), embora sejam pertinentes para a verificação da regular execução do contrato pactuado (adimplemento das contrapartidas combinadas).

54. Por outro lado, outros instrumentos informados por aquelas entidades são mais consentâneos para a avaliação do alcance dos objetivos, a saber, valoração da mídia espontânea, relatórios de retorno de exposição de mídia, pesquisas de posicionamento da marca e associação aos atributos do esporte, comparativos entre modalidades esportivas (CAIXA); monitoramento de mídia, avaliação da repercussão e da visibilidade da marca nos principais eventos, ações de endomarketing, pesquisa recall (ECT); reportagens (clipping), retorno de imagem/ROI (BNDES); pesquisas externas, relatório de retorno de mídia e relatórios gerenciais (BB).

55. Todavia, foi observado que, apesar de serem realizadas pesquisas de marketing esportivo periodicamente por empresas especializadas, foram identificadas fragilidades nos relatórios de avaliação de resultados, incluindo ausência de informações a respeito de análise de custo x benefício das ações.

56. Também foi constatado que, na CAIXA por exemplo, os relatórios de avaliação detinham-se a apresentar como resultados uma replicação dos argumentos utilizados como justificativa para contratar o patrocínio. Também não foram constatadas as pesquisas de *recall* informadas pela ECT.

57. A equipe de auditoria apontou que, no caso do BNDES, somente foi observada uma avaliação global em relação à canoagem (porém, sem a robustez desejada), apesar de patrocinar o hipismo também.

58. Abrindo um parêntesis a respeito da adequabilidade da avaliação global e não individual por ação patrocinada, a equipe de auditoria ressaltou que o Acórdão 2.224/2005-TCU-2ª Câmara admitiu a verificação do retorno por meio de avaliação global da política de patrocínio, “mediante pesquisas

quantitativas que ponderassem o retorno e a aceitação do público em relação aos patrocínios concedidos". No mesmo sentido, menciono o Acórdão 2.277/2006-TCU-Plenário.

59. Registro, também, o Acórdão 304/2007-TCU-Plenário, que, apesar de ter também admitido a avaliação global, explicitou, no entanto, que fosse feita "com base em critério de classificação por grupos de ações/eventos, e/ou por grupos de beneficiários, bem como por segmento negocial ou tipo de marketing".

60. Sigo o entendimento já firmado pelo TCU nas deliberações mencionadas. A depender dos objetivos pretendidos, a avaliação individual das ações pode não espelhar, de imediato, o alcance de certos objetivos, de difícil mensuração como, por exemplo, a ampliação de vendas ou de relacionamento com público de interesse. Em circunstâncias como estas, a avaliação global da política de patrocínio em determinada área (ou, na hipótese dos autos, determinada modalidade esportiva) parece-me mais pertinente. Por outro lado, para outros objetivos, como, por exemplo, a divulgação de marcas, produtos e serviços, a avaliação individual da ação pode indicar a performance da ação. Disto se ressalta a extrema importância de os objetivos com o patrocínio serem criteriosamente estabelecidos.

61. Ante a disparidade vista entre as estatais no que respeita à avaliação dos resultados, considero que a validação pela Secom sobre eventual (is) metodologia (s), que contribuísse (m) para minorar as dificuldades encontradas pelos integrantes do Sicom seria recomendável. Com isso em mente, propugno que se recomende à Secom que avalie formas possíveis de avaliação das ações de patrocínio, capazes de demonstrar o vínculo entre a ação de patrocínio e os respectivos objetivos de comunicação e de negócio pré-definidos. Importa ainda determinar que seja aperfeiçoado o normativo de regência a fim de que preveja formas possíveis de avaliação de retorno de ações de patrocínio.

III.4

62. As três últimas questões a serem discutidas se referem: a) a contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção; b) à possibilidade de prorrogação dos contratos de patrocínio, com fulcro no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993; e c) à aplicabilidade do *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014.

63. A respeito de contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção, não obstante a vedação contida no § 4º do art. 25 da IN Secom 09/2014, constatou-se a existência de diversos contratos desse tipo em quatro (Petrobras, BB, ECT e CAIXA) das seis estatais auditadas.

64. Para a Secom, não haveria óbice quanto à existência de contratos de patrocínios com agências de publicidade e/ou promoção, desde que elas fossem as reais detentoras dos direitos relativos ao projeto/evento patrocinado, motivo pelo qual todos os contratos nestas condições foram aprovados pelo Depat.

65. Segundo as instituições, o normativo da Secom conteria ambiguidade que fragilizaria sua aplicação, no que tange o conceito de "intermediação", uma vez que poderia deixar margens para diversas interpretações, como por exemplo, o entendimento de que a intermediação é vedada apenas quando envolver agências de publicidade e promoção, e não outras empresas com natureza diversa. Além disso, aduziram não haver outra alternativa para a realização do patrocínio quando o projeto/evento estivesse sob a tutela de uma entidade (agência de publicidade, de promoção ou de outra natureza), que sobre ele detivesse os direitos, que não a celebração do contrato com ela.

66. Para a SecexEducação, no entanto, o risco é o acréscimo desnecessário e indevido nos custos dos patrocínios, em virtude de pagamento de remuneração às agências intermediárias. Além disso, a intermediação estaria caracterizada, uma vez que os direitos de exploração de um evento/imagem são transferidos por meio de um contrato de natureza precária, que poderia, a qualquer tempo, ser transferido a outrem, a critério do contratante. Logo, no entender daquela secretaria, o contrato deveria ser pactuado com a entidade que detivesse a propriedade efetiva do evento/projeto e não aquela que detivesse apenas o direito de exploração do evento/imagem.

67. O encaminhamento sugerido pela SecexEducação consiste na expedição de determinação à Secom/PR para que promova alteração no normativo "a fim de conceituar adequadamente a vedação contida no art. 25, § 4º, da IN Secom 09/2014, estendendo-a a empresas de qualquer atividade econômica e aos casos de cessão precária de titularidade de direitos de exploração de imagem".

68. Acolho parcialmente a proposta.

69. Considero razoável e pertinente o entendimento defendido pela Secom, acima exposto. Não se está aqui falando de contratação de serviços de publicidade/propaganda, que deve ser feito por intermédio de uma agência e cuja remuneração faz parte da composição dos custos do contrato, mas sim, de uma ação de comunicação em que, por meio da aquisição do direito de associação da imagem a um projeto/evento de iniciativa de terceiro, busca-se, dentre outras, agregar valor à marca. E, neste desiderato, o valor do contrato não é pautado pelos custos da atividade patrocinada e sim pelos objetivos de comunicação pretendidos pelo patrocinador (por isso devem estar absoluta e objetivamente identificados). Deste modo, os alegados custos adicionais ao valor dos patrocínios não parecem ter fundamento.

70. Ademais, se, por contrato, o evento/projeto cuja identidade se quer atrelar a marca está sob a tutela de uma entidade, qualquer que seja sua natureza, ainda que em caráter precário, não vejo como o patrocínio possa ser viabilizado de outra forma (ou com o detentor efetivo da propriedade).

71. O que preocupou este Tribunal, em 2006, quando apreciou a consolidação das auditorias feitas nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para verificar a legalidade das licitações e contratos de prestação de serviços de propaganda e publicidade (TC019.444/2005-2, Acórdão 2.062/2006-TCU-Plenário), foi a inclusão do patrocínio dentre as chamadas ações publicitárias, o que implicava sua inclusão nos contratos mantidos pelas entidades com as agências de publicidade.

72. Tal fato embasou determinação feita, à época, à Secretaria-Geral da Presidência da República para exclusão das ações de patrocínio do objeto dos contratos firmados com agências de publicidade. Ainda, que as referidas ações de patrocínio deveriam ser realizadas diretamente com os beneficiários, ficando as agências contratadas remuneradas tão somente pelas horas de consultoria efetivamente prestadas. Entendo que por "beneficiário" devem ser considerados aqueles quem diretamente são responsáveis pelo evento/projeto que se pretende patrocinar.

73. Veja-se que a atual regulamentação sobre a matéria (Decreto 6.555/2014) faz a classificação das ações de comunicação (e não publicitárias) e, dentre elas, as de publicidade é uma das áreas, e, para estas, a execução deve ocorrer por intermédio de agência de propaganda. Assim, não mais se mostra inevitável a inclusão do patrocínio, nos contratos das agências que mantém contrato com as instituições, preocupação inicial deste Tribunal.

74. Parece-me, assim, que o intuito seria vedar eventual contrato de patrocínio com (ou por intermédio de) empresa que mantivesse contrato de prestação de serviço de publicidade/propaganda com o próprio patrocinador..

75. Destarte, considero que a vedação somente deva ocorrer quando a agência for aquela que mantém contrato com a patrocinadora, conforme o § 5ª do art. 25 da IN Secom 09/2014, ou quando a entidade, de qualquer natureza, figure, de fato, como mera intermediadora financeira entre patrocinador e patrocinado. É válida, pois, a concessão de patrocínio para entidade, qualquer que seja sua natureza, que detenha os direitos, efetivo ou precário, relativos ao projeto/evento patrocinado.

76. Isto posto, acompanho a sugestão de ser determinado à Secom o aperfeiçoamento da norma, no que tange à intermediação, sem acolher, entretanto, a extensão sugerida para estender a vedação a empresas de qualquer atividade econômica e aos casos de cessão precária de titularidade de direitos de exploração de imagem.

77. No tocante à possibilidade de prorrogação dos contratos de patrocínio, com fulcro no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, constatou-se que duas (ECT e Infraero) das seis estatais auditadas se utilizam desse fundamento para prorrogar tais contratos como se fossem um serviço continuado.

78. Como se sabe, o referido dispositivo legal prevê a possibilidade de prorrogação dos contratos relativos à prestação de serviços contínuos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 meses. Por sua vez, a IN SLTI 2/2008 define, em seu Anexo I, XXI, serviços continuados como aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

79. A SecexEducação ressaltou que o contrato de patrocínio pela sua lógica intrínseca, considerando suas características e requisitos, não poderia, sob qualquer hipótese, ser considerado serviço continuado, "porque é ação absolutamente discricionária do gestor, não havendo como vincular sua eventual interrupção com o comprometimento da continuidade das atividades da empresa".

80. E que, apesar de o Acórdão 430/2008-TCU-Plenário (como outros, Acórdão 1.499/2006-TCU-Plenário) consignar que os serviços de publicidade podem ser considerados de natureza continuada, sendo, portanto, legal a renovação sucessiva de contratos da espécie, por até sessenta meses, caso o instrumento pactuado preveja essa possibilidade, tal entendimento não pode ser estendido aos contratos de ações de patrocínio, dada a diferença conceitual.

81. Ressaltou que serviços de natureza contínua não poderiam ser concomitantemente classificados como de natureza singular, classificação esta que fundamenta a contratação por inexigibilidade de licitação, como no caso dos patrocínios.

82. Em vista disto, a unidade técnica propôs que fosse firmado entendimento no sentido de que "o patrocínio, considerando as características intrínsecas a esse tipo de ação, e considerando o fato de ser contratado por meio de processo de inexigibilidade de licitação, enquanto serviço singular, não pode ser caracterizado e prorrogado como serviço de natureza contínua a que se refere o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, uma vez que o patrocínio deve ser compreendido como aquele serviço específico, pontual, individualizado, perfeitamente delineado em sua extensão, preciso e objetivo em sua definição, diferenciador em relação a outros do mesmo gênero, limitado no tempo".

83. Com efeito, assiste razão à unidade técnica. Conforme o Acórdão 10.138/2017-TCU-2ª Câmara, "o caráter contínuo de um serviço (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993) é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional".

84. As ações de patrocínio não se enquadram neste conceito. O entendimento de que seriam serviços contínuos não merece êxito. A eventual suspensão dos contratos de patrocínio em nada interferiria na continuidade das atividades das instituições. Falta, desta forma, o requisito da essencialidade para ser classificado como serviço contínuo. É dizer, a falta do serviço (contrato) não é suficiente para provocar graves transtornos à entidade. Ademais, o patrocínio depende mais do juízo subjetivo do administrador do que de uma necessidade concreta da Administração.

85. O patrocínio possui objetivo pré-determinado, pontual, com prazo certo de duração e público alvo restrito e passa por avaliação de retorno dos resultados quando, então, deve ser analisada a pertinência ou não da renovação do patrocínio (e não prorrogação). Os objetivos e os valores concedidos devem novamente ser reavaliados e não os valores simplesmente sofrerem correções monetárias ao término de determinado tempo de contrato, como se verificou em alguns casos.

86. Logo, considerando a impossibilidade de as ações de patrocínio serem enquadradas no que os normativos de referência definem como serviço continuado, entendo como melhor desfecho processual a expedição de determinação à Secom para que oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) de que é irregular a prorrogação de contratos de patrocínio, com base no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, uma vez que não se constituem em serviço de natureza contínua; bem assim que deixe de validar contratos advindos desta condição.

87. Por fim, em relação à aplicabilidade do *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014, registro que a questão somente foi levantada no âmbito da Petrobras (TC 018.224/2017-2). O referido dispositivo

dispõe que, para a prestação de contas do patrocínio, o patrocinador exigirá do patrocinado, exclusivamente, a comprovação da realização da iniciativa patrocinada e das contrapartidas previstas no contrato.

88. A Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais), responsável pelo processo atinente à Petrobras, ressaltou que, acerca do tema, existe divergência entre os entendimentos da Secom, Petrobras, TCU e CGU, este último, por ela abraçado.

89. O cerne da questão envolve a imprescindibilidade da comprovação financeira, além da física, nos patrocínios concedidos.

90. Este TCU, na maior parte das vezes, tem exigido prestação de contas em contratos de patrocínio (Acórdãos 3.440/2014, 2.594/2013, 922/2009, todos do Plenário). Em outros casos, já se posicionou no sentido de que os recursos repassados mediante patrocínio não estão vinculados às despesas a serem realizadas, mas ao retorno publicitário dele advindo (Acórdão 1.785/2003-TCU-Plenário e Acórdão 1.973/2012-TCU-Plenário).

91. Mediante o Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, em processo relativo à Petrobras, este Tribunal acolheu o entendimento de que os contratos relativos a patrocínio não incentivado (que não possibilita a concessão de incentivo fiscal ao patrocinador) de divulgação de marca prescindiriam da comprovação da execução financeira; para os demais, deveria haver prestação de contas, com a comprovação da execução financeira, com apresentação de extrato bancário da conta específica, recibos e notas fiscais, de modo a evidenciar as despesas com o objeto pactuado. Neste sentido foi a determinação expedida à Petrobras.

92. Ainda no âmbito da referida estatal, os contratos de patrocínio não incentivado de "divulgação de marca" seriam aqueles associados à sua Gerência Executiva de Comunicação e Marcas, ou seja, os patrocínios esportivos, culturais, de eventos etc. Para estes, não se exigiria a comprovação da execução financeira, conforme entenderam a Secom e o TCU. Bastaria a comprovação do adimplemento das contrapartidas acordadas.

93. Por sua vez, a Controladoria-Geral da União (CGU) manifestou entendimento de que todos os patrocínios devem ser objetos de prestação de contas (com a devida comprovação da execução financeira), inclusive os referentes à divulgação de marca (que denomina "patrocínio promocional"). A SecexEstatais acompanhou este entendimento.

94. A aludida unidade técnica ressaltou, também, que os demais patrocinadores integrantes do Sicom aplicam a literalidade do *caput* do artigo 35 da IN Secom/PR 9/2014 para qualquer patrocínio não incentivado, não apenas aos de divulgação de marca, o que acarretaria tratamento diferenciado a entidades que se encontram em situação equivalente.

95. Desta forma, aquela unidade técnica propôs, no processo relativo à Petrobras, que, em primeiro lugar, fosse tornado sem efeito, no Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, a exceção feita aos "contratos exclusivos de divulgação de marca"; ou, alternativamente, caso este Tribunal não entendesse conveniente esta alteração, seja determinado à Secom/PR que "oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) que o disposto no *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 aplica-se exclusivamente aos contratos de patrocínio não incentivados 'exclusivos de divulgação de marca', nos termos do subitem 9.2 Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário; e que as demais determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) naquele julgado são aplicáveis a todas as empresas estatais, em homenagem ao princípio da isonomia, insculpido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal".

96. No âmbito daquele processo, manifestei-me no sentido do acolhimento da proposta de determinação a ser dirigida à Secom, deixando de acolher a alteração sugerida. Todavia, deixei para tratar do assunto no presente processo, tendo em vista que resultaria em expedição de medidas à Secom, que estão aqui concentradas.

97. Por muito tempo (2002-2015), debateu-se neste Tribunal sobre a pertinência da exigência de apresentação de prestação de contas pelo particular ou apenas da comprovação da execução do objeto nos patrocínios não incentivados firmados com a Petrobras e demais entidades. No geral, o

entendimento deste Tribunal oscilou entre ambas as posições (Acórdão 59/2002-TCU-Plenário, Acórdão 1.785/2003-TCU-Plenário, Acórdão 1.962/2004-TCU-2ª Câmara, Acórdão 2.224/2005TCU-2ª Câmara, Acórdão 1.973/2012-TCU-Plenário, Acórdão 2.575/2012-TCU-Plenário, Acórdão 1.518/2013-TCU-Plenário).

98. Todavia, em 2015, com a prolação do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, ficou assente, ao menos para a Petrobras, que os recursos repassados mediante patrocínio por aquela estatal, exceto os relativos a contratos exclusivos de divulgação de marca, deveriam estar vinculados ao objeto pactuado no contrato ou convênio firmado. O patrocinado deveria depositar os recursos em contas específicas e utilizá-los somente no objeto pactuado, mantendo sob sua guarda documentação que comprovasse os gastos, como extrato de conta vinculada, recibos, notas fiscais, entre outros.

99. Tal proposição derivou de ponderações feitas pelo Ministério Público, à época representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rochas Furtado, no sentido de que "sob o mesmo título de 'patrocínio', as entidades públicas firmam pactos de diferentes naturezas, revelando as circunstâncias particulares de cada caso concreto, acima da designação que eventualmente se lhe tenha dado, se o acordo firmado cuida de contrato ou de convênio".

100. Ressaltou o douto *Parquet* que, em uma primeira vertente, fala-se em "preço" e em "contraprestação de serviço", que, em geral, seria a exibição da marca do patrocinador. Neste caso, ponderou o MPTCU que não incidiria o dever de prestar contas quanto à destinação dos recursos, interessando, tão somente, o adimplemento da obrigação contratual pela contratada. De outra forma, no lugar de preço, cuida-se da "divisão dos esforços, ainda que caiba apenas a uma das partes o desembolso financeiro e a outra a divulgação da marca. Não há aí contraprestação propriamente dita, mas contrapartida, sendo, então, devida a prestação de contas".

101. O Tribunal, à época da prolação do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, baseou-se no voto do então relator, **Ministro Raimundo Carreiro**, *verbis*:

De fato, o tema requer uma análise diferenciada em função das circunstâncias particulares de cada caso. A dificuldade de análise por parte do patrocinador, como também por parte deste Tribunal para os eventos de patrocínios está, exatamente, nos "pactos de diferentes naturezas, revelando as circunstâncias particulares de cada caso concreto, acima da designação que eventualmente se lhe tenha dado, se o acordo firmado cuida de contrato ou de convênio", como muito bem asseverou no Representante do **Parquet** especializado.

No caso de contrato, não há que se falar em prestação de contas quanto à destinação dos recursos, já que se deve acompanhar, cobrar, certificar-se do adimplemento, por parte da contratada, das obrigações assumidas. A alusão ao "preço" feita no Parecer do Representante do MP/TCU é bastante pertinente, quando analisa existir um "pagamento" pela contraprestação de um serviço, que geralmente é a exposição e divulgação da marca do patrocinador.

No caso dos convênios, existe uma divisão de esforços ou uma soma de interesses, mesmo que o desembolso seja feito pelo patrocinador e a divulgação da marca, dos produtos, seja feita pela outra parte. Nesse caso, há que se ter a prestação de contas.

Assim, o patrocínio vai além da simples divulgação da marca, mas procura, em parceria com os contratados, obter o melhor retorno possível para os dois lados, visando à elevação da reputação da empresa patrocinadora, respeito pelo mercado e crescimento de sua marca, além, naturalmente, da geração de benefícios sociais à sociedade.

102. Registro, por oportuno, algumas decisões posteriores ao Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, a exemplo dos Acórdãos 2.476/2018-TCU-Plenário e 6.813/2017-TCU-1ª Câmara, que defenderam a obrigação de prestar contas de recursos envolvendo a concessão de patrocínio, sem aludir às diferenças acima mencionadas.

103. Entretanto, para a Petrobras, vide Acórdão 1.243/2017-TCU-Plenário, este Tribunal manteve a posição de que os patrocínios destinados à divulgação da marca prescidem da comprovação financeira. Por meio deste acórdão, foi determinada a instauração de TCE sobre irregularidade na aplicação de recursos de patrocínio destinado ao "fortalecimento e consolidação das oito organizações de catadores que integram a Rede de Economia Solidária da unidade de reciclagem de plástico e da [associação2]".

104. Todavia, veja-se que tal objeto tem finalidade específica de financiamento de projetos de interesse eminentemente social, que evidencia a pactuação de ação de interesse mútuo, claramente de natureza convenial. Diferente hipótese seria o patrocínio de evento (por exemplo, show de artistas renomados ou uma disputa esportiva) em que se objetiva apenas o retorno publicitário advindo com a divulgação da marca do patrocinador.

105. No primeiro caso, não há dúvida de que deve haver a devida prestação de contas por parte do patrocinado, com a comprovação financeira e com o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos e o objeto pactuado. No segundo, entretanto, aproxima-se mais de uma contraprestação de serviço à transferência dos recursos, ainda que possa não haver completa subsunção da "exposição da marca" à prestação de serviço ou fornecimento de bens.

106. Compreendo que a questão ainda suscite discussões, conforme dispôs o **Ministro Bruno Dantas** em seu voto que fundamentou o Acórdão 2.445/2016-TCU-Plenário:

> A adequada compreensão da questão exige investigação sobre o entendimento do Tribunal acerca da matéria e sobre os fundamentos que sustentaram a decisão recorrida.
>
> No meu entender, a jurisprudência do Tribunal ainda carece de maior amadurecimento acerca da temática que envolve os chamados "contratos de patrocínio".
>
> Se é certo que esse tipo de contrato não pode ser plenamente equiparado a um convênio ou um contrato de repasse, tampouco se iguala a mero contrato de publicidade, porquanto se busca direcionar os recursos à promoção de determinado objetivo. A partir desse raciocínio, o Tribunal tem, na maior parte das vezes, exigido prestação de contas em contratos de patrocínio (Acórdãos 2.914/2015, 3.440/2014, 2.594/2013, 922/2009, todos do Plenário).
>
> A lógica é a de que o exame da prestação de contas permitiria ao patrocinador confirmar se o recurso transferido está sendo, de fato, destinado ao fim inicialmente pactuado. Pela mesma razão, exige-se que a movimentação dos recursos ocorra em conta corrente específica.
>
> (...)
>
> Todavia, o Tribunal já se deparou com casos concretos cujas circunstâncias levaram-no a concluir que "os recursos repassados mediante patrocínio não estão vinculados às despesas a serem realizadas, mas ao retorno publicitário dele advindo" (Acórdão 1.785/2003-TCU-Plenário) e que a "contrapartida para o patrocínio seria a exposição da imagem do patrocinador, não havendo que se falar em aplicação indevida de recursos, salvo se houvesse negociação entre as partes vinculando a aplicação dos recursos em finalidades específicas" (Acórdão 1.973/2012-TCU-Plenário).
>
> Diante desse contexto, estou de acordo com as conclusões do Tribunal quando, por ocasião do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, acolheu o entendimento de que:
>
> "De fato, o tema requer uma **análise diferenciada em função das circunstâncias particulares de cada caso**. A dificuldade de análise por parte do patrocinador, como também por parte deste Tribunal para os eventos de patrocínios está, exatamente, nos 'pactos de diferentes naturezas, revelando as circunstâncias particulares de cada caso concreto, acima da designação que eventualmente se lhe tenha dado, se o acordo firmado cuida de contrato ou de convênio', como muito bem asseverou no Representante do *Parquet* especializado". (voto condutor do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, destaques acrescidos).
>
> Dessa forma, ao menos enquanto não houver consolidação numa ou noutra direção, entendo adequado que cada decisão se atenha às circunstâncias que pautam aquele caso concreto, adotando uma postura de maior cautela, desprovida da pretensão de extrapolar conclusões a contextos ainda não analisados com maior profundidade.

107. Nestas condições, considero que o volume de recursos destinado ao patrocínio, quando objetiva apenas a divulgação da marca do patrocinador, não está vinculado às despesas realizadas, mas ao retorno publicitário dele advindo (almeja-se somente a divulgação da marca). Por outro lado, ao descentralizar recursos mediante "contrato de patrocínio", mas com finalidade específica de financiamento de projetos de interesse eminentemente social, deve ser exigida a apresentação de prestação de contas, dada a natureza convenial decorrente da existência de interesses mútuos. Nestes

últimos, por exemplo, inserem-se os patrocínios firmados pela área de Responsabilidade Social da Petrobras, a exemplo:

(v) Contrato de patrocínio 6000.0078973.12.2, celebrado com a União Esportiva Vila Olímpica da Maré, para apoio ao projeto "Educar pelo Esporte", que visa auxiliar no desenvolvimento humano e comunitário de crianças, jovens e adultos da região da Maré, ao desenvolver as habilidades e competências psicomotoras, cognitivas e sócio-afetivas, por meio de práticas educativas inovadoras e integradas que tenham o esporte como vetor de atração;

(vi) Contrato de patrocínio 6000.0079276.12.2, celebrado com a Fundação Sócio Cultural Esportiva do Rio Grande – Funserg, para apoio ao projeto "Centro de Referência Esportiva de Rio Grande", que visa contribuir para a democratização do acesso de crianças e adolescentes ao esporte, como estratégia de inclusão social;

(vii) Contrato de patrocínio 6000.0087270.13.2, celebrado com a Associação Educacional e Assistencial Casa dos Amarelinhos, para apoio ao projeto "Centro Petrobras de Referência Esportiva de Alagoas", que visa contribuir para a universalização da prática do esporte educacional para crianças, adolescentes e jovens de Alagoas; e

(viii) Contrato de patrocínio 0080.0091110.14.2, celebrado com o Centro Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento - Cintercoop, para apoio ao projeto "Centro de Referência Esportiva de Três Lagoas", que visa contribuir com o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes por meio da ampliação e democratização do acesso a atividades esportivas educacionais inclusivas e qualificadas.

108. Ante essas considerações, deixo de acolher a proposta da unidade técnica de determinar à Secom que implemente controles para verificação da conformidade das despesas executadas com recursos de patrocínios de qualquer natureza, incluindo prestação de contas com comprovantes de despesas nos moldes dos patrocínios incentivados (aqueles que possibilitam a concessão de incentivos fiscais aos patrocinadores). Tal orientação não cabe para aqueles que se destinam tão somente à divulgação de marca.

109. Anuo, por outro lado, à determinação a ser feita à Secom para que "oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) que o disposto no *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 aplica-se exclusivamente aos contratos de patrocínio não incentivados "exclusivos de divulgação de marca", nos termos do subitem 9.2 Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário; e que as demais determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) naquele julgado são aplicáveis a todos as empresas estatais, em homenagem ao princípio da isonomia insculpido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal". Faço apenas uma retificação na proposta, no sentido de a aplicação do Acórdão 2.914/2015-TU-Plenário estender-se a todos os integrantes do Sicom e não apenas às empresas estatais.

IV

110. Por fim, quanto à atuação do Ministério dos Esportes (ME), a auditoria visou verificar se, como principal agente formulador da Política Nacional de Esporte, "tem estabelecido diretrizes para guiar a decisão das entidades patrocinadoras e a análise empreendida pela Departamento de Patrocínios/Secom/PR a respeito de quais entidades/eventos podem ser patrocinados".

111. A respeito do assunto, o ME asseverou que não cabe àquela pasta a orientação ou identificação de diretrizes para a questão de patrocínio, atribuição que competiria à Secom. Registrou que sua Assessoria de Comunicação atua em interação com a referida secretaria, "em busca de mais eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos destinados a patrocínios na área do esporte", sendo integrante do Comitê de Patrocínio.

112. Para a equipe de auditoria, ao serem consideradas as competências do ME, o aludido órgão deveria atuar junto a entidades da administração pública federal, em uma interação no sentido de otimizar a aplicação dos recursos destinados ao esporte. Igualmente, entendeu ser inadequada a representação (titular e suplentes) do ME no Comitê de Patrocínio, na medida em que se compõe exclusivamente de servidores da sua Assessoria de Comunicação Social, o que faria com que a interação com a Secom tivesse menor eficácia, uma vez que, por não estarem vinculados à área fim do

órgão, não possuiriam amplo e profundo conhecimento do esporte nacional, mas sim de questões afetas à área de comunicação.

113. Frisou, ademais, que a execução do Plano Brasil Medalhas 2016 é um exemplo de como o ME poderia, efetivamente, atuar junto a empresas estatais federais, na questão dos patrocínios como propulsor da política de esporte.

114. Concluiu, assim, que o ME mostrou atuação precária no sentido da racionalidade de aplicação dos recursos, sem orientar a contento o processo de escolha dos patrocínios firmados pelas empresas estatais no setor esportivo.

115. Deste modo, propôs que seja dada ciência ao ME de que atuação institucional ligada à política nacional de desenvolvimento do esporte contraria o disposto no Decreto 8.829/2016, art. 1º e art. 8, inciso V do Anexo I. Ainda, que fosse recomendado àquele órgão que reavaliasse sua atuação junto ao Comitê de Patrocínios, com eventual indicação de representante com conhecimentos da área finalística do órgão; e dada ciência da deliberação a ser adotada à Secretaria-Geral da Presidência da República, para que adotasse as providências necessárias para corrigir a omissão do Ministério do Esporte em exercer suas competências primárias ligadas à política nacional de desenvolvimento do esporte.

116. Com máxima vênia, deixo de acolher o encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

117. O patrocínio não se reveste em instrumento próprio para o fomento/desenvolvimento do esporte nacional, embora possa contribuir tangencialmente. Consubstancia-se em ferramenta de comunicação voltada para "gerar identificação e reconhecimento **do patrocinador** por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador", conforme dispõe o normativo da Secom.

118. Aliás, o que se discutiu ao longo desta FOC foi justamente o fato de que os objetivos pretendidos pelo patrocinador não podem ser pautados pelos do patrocinado (no caso, entidades esportivas), uma vez que são distintos. No caso das entidades esportivas, a intenção é, de fato, o desenvolvimento da modalidade esportiva e dos atletas que prestigia e do ME a alavancagem da política nacional de esporte. Porém, tais objetivos não se confundem com aqueles das patrocinadoras, no caso da presente auditoria as empresas estatais, indicados no parágrafo anterior.

119. É dizer que o patrocínio, como ferramenta de comunicação institucional, pretende associar o negócio da patrocinadora com iniciativas de sucesso, para que possa, em última análise, alavancar sua atividade. E, por consectário lógico, busca-se a associação com ações que já tenham destaque/visibilidade para com o público-alvo para que o retorno obtido seja condizente com os valores empregados e os objetivos pretendidos.

120. Desta forma, utilizar o patrocínio das empresas estatais, cujos negócios não são o desenvolvimento da política de esporte, para impulsionar esta política como intuito primordial não se enquadra nas definições da ferramenta.

121. A modalidade esportiva a ser elegida deve ser aquela mais propícia ao alcance dos objetivos institucionais da patrocinadora e que se coaduna com a imagem que se quer projetar e não aquela que o ME poderia entender como a vertente esportiva a ser desenvolvida, com vistas à implementação de sua política, sob pena de aumentar o risco de concessão de patrocínios em valores superiores aos reais benefícios dos contratos firmados. Para o incremento dos esportes, o referido órgão ministerial deve se valer de suas políticas públicas voltadas para o setor. Se estas não têm se mostrado eficientes, a resolução não passa pelo desvirtuamento da ferramenta de comunicação.

122. E, nessa seara, ressalto exatamente o Plano Brasil Medalhas (PBM). Este programa foi uma iniciativa do governo federal, com proposta de investimento de cerca de R$ 1 bilhão, dos quais um terço seria arcado com recursos das estatais. A Portaria ME 83/2013, que o instituiu, mencionou expressamente, em seu art. 1º, § 1º, que a Petrobras, BB, BNB, BNDES, CAIXA, Eletrobras, Correios e Infraero participariam de uma união de esforços com o governo federal para implementar as ações daquele plano. O objetivo do referido plano era "viabilizar às seleções e aos atletas beneficiados apoio

complementar durante sua preparação, visando ao seu máximo desempenho esportivo para habilitá-los à disputa de medalhas pela representação oficial do Brasil nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016".

123. Foi discutido ao longo desta FOC a inadequação da utilização, pelas estatais, da ferramenta patrocínio para suportar sua contribuição acordada com o governo federal. Isso porque os valores contratados foram pautados pelas necessidades do PBM e não pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação das patrocinadoras. Claro que as estatais tiveram retorno de comunicação (sem que tenha sido dimensionado) com a iniciativa, porém não há segurança que houve racionalidade nos montantes concedidos, tendo em vista que não foram valorados pelos objetivos de comunicação das estatais.

124. Desta maneira, os patrocínios concedidos pelas estatais até podem contribuir para promoção de ganhos aos esportes nacionais, mas não deve ser este o objetivo para a sua concessão.

125. Neste contexto, não considera inadequado que os integrantes do ME no Comitê de Patrocínio serem profissionais da área de comunicação do órgão. Aliás, na minha visão, o fato de o serem está diretamente relacionado com às competências atribuídas ao referido Comitê descritas no parágrafo 128 supra.

126. No âmbito deste Comitê, o exame dos patrocínios deve focar nos atributos relativos à comunicação (objetivos da comunicação, público-alvo, volume de recursos despendidos, estratégias do patrocinador, etc), com o atendimento aos requisitos estipulados no Decreto 6.555/2008 e na IN Secom 09/2014. São atribuições próprias da seara dos profissionais de comunicação.

V

127. Apresentados os principais achados de auditoria, verificou-se que melhorias devem ocorrer no âmbito do normativo da Secom que trata sobre patrocínio. Algumas com vistas à extirpação de ambiguidades que dificultam sua aplicação, como no caso da intermediação por agência de publicidade. Outras com vistas ao aperfeiçoamento da conduta dos integrantes da própria Secom e do Sicom, no que toca aos critérios de seleção, precificação e avaliação de retorno de investimento.

128. Registro ainda que a Secom noticiou que se encontra em tramitação naquela secretaria atualização normativa relativa a patrocínio, já levando em conta os resultados desta auditoria. Encaminhou, inclusive, cópia de minuta ainda em construção, que substituiria o normativo vigente (IN 09/2014), já com a incorporação de várias recomendações e determinações constantes da instrução da unidade técnica, minuta essa que certamente poderá ser aprimorada com o atendimento das recomendações e determinações decorrentes da decisão desta Corte que vier a ser adotada.

129. Por entender que não cabe a este Tribunal manifestar-se previamente sobre a elaboração de normativo pelo poder público, deixo de acatar a sugestão da unidade técnica de fixação de prazo para que a Secom encaminhe proposta de revisão da IN Secom 09/2014 com as alterações recomendadas. De outro lado, acolho, em essência, as diversas recomendações e determinações por ela propostas, nos termos expostos ao longo deste voto.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2770/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.922/2016-4.

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

3. Responsáveis: Márcio de Freitas Gomes, Paulo Rogério Caffarelli, Dyogo Oliveira, Carlos Roberto Fortner, Antônio Claret de Oliveira, Nelson Antônio de Souza, Ivan Monteiro e Leandro Cruz Fróes da Silva.

4. Órgãos/Entidades: Secretaria Especial de Comunicação Social, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Petróleo Brasileiro S.A. e Ministério do Esporte.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Juliana Calixto Pereira (OAB/RJ 130.070), Keyla Regina da Silva Torres Bosco Matias (759.064.901-59), Guilherme Lopes Mair (OAB/DF 32.261), Paola Allak da Silva (OAB/RJ 142.389), Taisa Oliveira Maciel (OAB/RJ 118.488), Danilo Messere Tomancini (OAB/ 25.054), Marco Antônio Marques Machado (OAB/RJ 121.538).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório com a consolidação dos achados obtidos nas auditorias de conformidade realizadas na Secretaria Especial de Comunicação Social, no Banco do Brasil S.A., no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na Caixa Econômica Federal, na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, na Petróleo Brasileiro S.A. e no Ministério do Esporte, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que objetivou avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas;

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

9.1. determinar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que:

9.1.1. oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom):

9.1.1.1. no sentido de que o disposto no *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 aplica-se exclusivamente aos contratos de patrocínio não incentivados “exclusivos de divulgação de marca”, nos termos do subitem 9.2 Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário; e que as demais determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) pelo referido julgado são aplicáveis a todos os integrantes do aludido sistema, em homenagem ao princípio da isonomia, insculpido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal;

9.1.1.2. de que é irregular a prorrogação de contratos de patrocínio, com base no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, uma vez que não se constituem em serviço de natureza contínua, deixando de validar contratos nesta condição;

9.1.2. promova as alterações necessárias na IN Secom 9/2014, com vistas a:

9.1.2.1. apresentar maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor o planejamento de ações de patrocínio, desde o planejamento mais abrangente vinculado ao planejamento estratégico da estatal, até o planejamento em nível de ação unitária de patrocínio;

9.1.2.2. apresentar maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor a motivação adequada dos patrocínios a permitir a verificação das razões de escolha entre o patrocínio e demais ações de comunicação, entre o setor esportivo e outros setores a serem patrocinados, e entre as modalidades/entidades esportivas, de modo a atender o que dispõe o inciso II do art. 26 da Lei 8.666/1993;

9.1.2.3. conter formas possíveis de precificação e avaliação de retorno de ações de patrocínio, considerando as boas práticas de mercado e a doutrina especializada;

9.1.2.4. conceituar adequadamente a vedação contida no art. 25, § 4º e 5º, da IN Secom 09/2014;

9.1.2.5. implementar a obrigatoriedade de transparência das ações de patrocínio, com disposição de informações no site das estatais, incluindo, em especial, a motivação para a seleção do patrocinado;

9.2. recomendar à Secom/PR que:

9.2.1. valide metodologias para a aferição dos objetivos dos patrocínios realizados pelos integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom), a fim de que os patrocinadores possam promover a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c o art. 2º, inciso XI, do Decreto 6.555/88);

9.2.2. avalie formas possíveis de avaliação de retorno das ações de patrocínio, capazes de demonstrar o vínculo entre a ação de patrocínio e os respectivos objetivos de comunicação e de negócio pré-definidos, buscando boas práticas de mercado e aquelas relacionadas na doutrina, definindo e detalhando metodologias adequadas para os patrocínios do setor público;

9.2.3. avalie a conveniência e a oportunidade de constituir grupo de trabalho, juntamente com as entidades integrantes do Sicom, para propor uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos das instituições, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, § 1º, da IN Secom 9/2014;

9.3. recomendar a Secretaria-Geral da Presidência da República que promova a identificação das causas das deficiências atinentes à Secom/PR, apontadas na presente auditoria, e adote medidas tendentes a mitigá-las;

9.4. dar ciência à Secom/PR sobre as deficiências no exercício das competências relativas ao controle das ações de patrocínios esportivos, com vistas à adoção de medidas internas para seu saneamento:

9.4.1. manifestação de conformidade de projetos de patrocínio esportivo sem a respectiva formalização do teor da análise realizada não atende plenamente ao disposto nos arts. 6º e 11 da IN Secom/PR 9/2014;

9.4.2. aprovação de projetos de patrocínio esportivo com objetivos que não se enquadram na definição contida no art. 2º, inciso II, da IN Secom/PR 9/2014 contraria o normativo de referência, o gera risco de uso indevido do instrumento patrocínio com a finalidade de transferir recursos públicos em benefício de outrem; e

9.4.3. omissão em avaliar a observância das diretrizes da eficiência e da racionalidade na aplicação de recursos de patrocínio esportivo, em especial no tocante à proporcionalidade de valores contratuais e de contrapartidas entre patrocinadores da administração pública federal, em desconformidade com o art. 7º, I, da IN Secom/PR 9/2014;

9.5. dar ciência desta deliberação à Comissão do Esporte e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério do Esporte, à Secretaria Especial de Comunicação Social, ao Banco da Amazônia S.A., e aos integrantes do Sicom, especialmente ao Banco do Brasil, S.A., ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A., à Cobra Tecnologia S.A., à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, à Eletrosul Centrais Elétricas S.A., à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e a Petróleo Brasileiro S.A..

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2770-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 011.966/2006-9.
Natureza: Recurso de Reconsideração (Prestação de Contas – Exercício de 2005).
Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Mato Grosso do Sul.
Responsável: Manoel Catarino Paes (051.554.601-15).
Representação legal: Hélio Figueiredo Giugni de Oliveira (OAB/MS 13.958).

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS (EXERCÍCIO DE 2005). IRREGULARIDADE. CONVÊNIOS FIRMADOS ESTRANHOS ÀS ATRIBUIÇÕES DO SEBRAE/MS. PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO. OMISSÃO NO DEVER DE FISCALIZAÇÃO. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO. MULTA. CONTAS IRREGULARES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ALEGAÇÕES DE NÃO OBSERVÂNCIA DE JULGADOS ANTERIORES. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. PROCEDÊNCIA. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 156), que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 157 e 158), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Manoel Catarino Paes (peça 126) contra o Acórdão 744/2017-TCU-Plenário (peça 22).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. julgar irregulares as contas de Manoel Catarino Paes Peró, Laurindo Faria Petelinkar, André Simões e Rose Ane Vieira;

9.2. aplicar a Manoel Catarino Paes Peró a multa de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o dia do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da dívida acima imputada;

9.4. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.6. 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 dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.7. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas de Alfredo Fernandes, Ari Basso, Augusto César Merey Vilhalba, Cristiano Monteiro, Célia de Oliveira, Francisca Zequim Colado, Francisco Xavier da Costa Garcia, Frederico Alberto Gonçales, Fábio Edir dos Santos Costa, Henrique José Fernandes, Ido Luiz Michels, Irandina Fernandes Neves, Ivan Abrahão Marinho, José Carlos Batista Neves, José Roberto Giuliani, João Ramos Martins, Leocir Paulo Montagna, Leôncio de Souza Brito Filho, Luiz Antônio Caron, Luiz Carlos Ferreira Gomes, Luiz Cláudio Sabedotti Fornari, Marcos Luiz Galles, Maria de Lourdes e Silva, Maurício Antônio Quarezemin, Mônica Gonçalves Linchin, Omar Carneiro da Cunha Sobrinho, Renato Antunes Estrada, Sandra Amarilha, Sebastião Vieira D'Ávila, Sidnéia Catarina Tobias, Ubiratan Rebouças Chaves, Zenilda Auxiliadora Martins e Álvaro Banducci Júnior, dando-se-lhes quitação;

9.9. dar ciência ao Sebrae/MS acerca das seguintes impropriedades detectadas no exercício de 2005:

9.9.1. ausência de controles efetivos dos bens móveis utilizados na entidade e a utilização de termos de responsabilidade desatualizados, dificultando o cumprimento ao disposto no art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.9.2. ausência de levantamento patrimonial rigoroso com o fito de verificar a localização de bens ou promover a devida apuração de responsabilidades, em caso de bens não encontrados, dificultando o cumprimento ao disposto no referido art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.9.3. ausência, no rol de responsáveis da entidade, quando da formalização do processo de prestação de contas, dos nomes dos gestores que exerceram funções relevantes no decorrer do exercício – em conformidade com as normas do Tribunal –, impossibilitando o respectivo julgamento das contas, nos termos do artigo 71, II, da Constituição Federal;

9.9.4. ausência de informações no relatório de gestão quanto ao cumprimento das determinações e recomendações emanadas pelo TCU e/ou pelo órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como quanto a apurações de denúncias, dificultando o conhecimento do Tribunal das providências adotadas, tendo em vista o disposto no art. 71, IX, da Constituição Federal, 43, I, e 49, IV, da Lei nº 8.443/92;

9.9.5. ausência de controles de seus veículos (logomarca da entidade, combustível, itinerário), dificultando o cumprimento ao citado art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000; e

9.10. dar ciência deste acórdão, assim como do relatório e do voto que o fundamentaram, aos responsáveis envolvidos e à direção do Sebrae/MS.

HISTÓRICO

2. No âmbito deste Tribunal, em instrução inicial, de 2/7/2007 (peça 4, p. 33-39), baseada no Relatório 175.884 da Controladoria-Geral da União - CGU (peça 2, p. 22-49), foram constatados diversos indícios de irregularidades que deram ensejo à proposta de audiência de ex-diretores do Sebrae/MS, com fulcro no artigo 12, III, da Lei 8.443/1992 (peça 4, p. 38).

2.1. Paralelamente a estas contas, havia processo de Representação (TC-018.016/2006- 0), contendo fatos que poderiam influenciar no julgamento destas contas. Assim, a Unidade Técnica responsável pela instrução inicial do feito, em agosto de 2007 (época da apresentação das razões de justificativa dos responsáveis nos presentes autos), emitiu despacho de encaminhamento destas contas ao Gabinete do Ministro-Relator (peça 9, p. 54), propondo o sobrestamento do exame das referidas justificativas e do consequente julgamento das contas, até que houvesse a apreciação definitiva da aludida representação, tendo sido autorizado pelo Ministro-Relator (peça 9, p. 55).

2.2. O citado processo de Representação foi preliminarmente julgado em 27/8/2008, conforme Acórdão 1814/2008-TCU-Plenário (peça 9, p. 56-62), quando foi determinada à Unidade Técnica a promoção de diversas audiências, bem como a constituição de processos apartados de tomadas de contas especiais para promover as citações dos responsáveis envolvidos.

2.3. Assim procedido e reexaminado os autos da representação com as razões de justificativa apresentadas, foi novamente encaminhado ao Relator. Em 19/06/2012 foi definitivamente julgado - Acórdão 3.434/2012-TCU-1ª-Câmara, de 19/06/2012 (peça 16, p. 1-2), ocasião em que processo destas contas foi liberado para exame, nos termos da determinação constante do item 9.1:

9.1. determinar à Secex/MS a juntada de cópia do presente acórdão, do relatório e do voto que o fundamentaram, bem como de outras peças e análises que a unidade técnica entender pertinentes para a formação de seu juízo acerca dos fatos, aos processos de prestação de contas do Sebrae/MS, exercícios de 2005 e 2006, respectivamente, TC- 011.966/2006-9 e TC-015.497/2007-4, para exame em conjunto.

2.4. Em relação aos processos conexos de tomadas de contas especiais, o julgamento definitivo do último processo ocorreu em 18/2/2016 (Acórdão 292/2016-TCU-Plenário). Assim, uma vez designada para o exame destas contas do Sebrae/MS (exercício de 2005), a unidade técnica, em virtude das oitivas dos responsáveis no processo de Representação, no qual puderam exercer seus direitos ao contraditório e à ampla defesa, propôs o julgamento dos presentes autos com a irregularidade das contas de alguns gestores e um membro do Conselho Deliberativo do Sebrae/MS, ora recorrente, com aplicação de multa.

2.5. No que importa ao exame do recurso de reconsideração que ora se analisa, proposto pelo ex-Presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae/MS, as irregularidades que motivaram sua condenação por esta Corte foram, em suma, assim destacadas pela Unidade Técnica anterior (peça 18, p. 23 e 25):

Já o Sr. Manoel Catarino Paes Peró, Presidente do Conselho Deliberativo, e ao Sr. Ido Luiz Micheis, Membro do Conselho Deliberativo do Sebrae/MS, foram excluídos do rol de responsáveis nas TCEs ou tiveram suas contas julgadas regulares com ressalvas, proposta essa que poderia ser seguida nestas contas anuais para

esses responsáveis. No entanto, para referido ex-Presidente do Conselho Deliberativo, estamos sugerindo o julgamento pela irregularidade de suas contas porque não conseguiu justificar a irregularidade apontada no item 'c.7' do parágrafo 54 desta instrução, que foi objeto de sua audiência no aludido processo de representação.

(...)

68.4) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Manoel Catarino Paes Peró (CPF 051.554.601-15), ex-Presidente do Conselho Deliberativo Estadual do Sebrae/MS, sobre a omissão no dever de fiscalizar os atos da Diretoria-Executiva do Sebrae/MS, relativamente ao Convênio n.º 19/2005 e ao Contrato n.º 65/2005 que não tinham relação com as atribuições institucionais do Sebrae/MS, em decorrência de audiências realizadas na Representação Conexa - TC- 018.016/2006-0 (parágrafos 53 a 60 desta instrução; e parágrafos 01 e 26 a 36 - Relatório do Acórdão 3434/2012-1ª Câmara –Peça 14);

2.6. Em parecer acostado à peça 21 o D. Representante do *Parquet* Especializado, Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, divergiu da proposta de julgamento das contas do ora recorrente pela irregularidade, assim como da aplicação de multa. Segundo argumenta o MP/TCU, há entendimento no âmbito deste Tribunal no sentido de que "não se pode atribuir responsabilidade a membros de órgãos colegiados de entidades integrantes do Sistema S por atos de gestão praticados pelo corpo diretivo sobre os quais não foram consultados acerca de sua legalidade e legitimidade" (Acórdão 6684/2016-TCU-1ª Câmara).

2.7. Dessa forma, entendendo não haver elementos suficientes para concluir que o ex-Presidente do Conselho Deliberativo tenha sido omisso em fiscalizar atos praticados pela Diretoria Executiva do Sebrae/MS, além de não terem sido apuradas as responsabilidades dos demais membros do referido Conselho, propôs a regularidade das contas do recorrente.

2.8. O colegiado pleno desta Corte, seguindo o voto da Relatora *a quo*, para quem as irregularidades atribuídas a Manoel Catarino Paes, consubstanciadas na celebração de avenças irregulares entre entidades "umbilicalmente" a ele ligadas, tem o condão de macular suas contas, aprovou o acórdão ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 139), ratificado à peça 142 pelo Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo, que concluiu pelo conhecimento dos recursos, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 744/2017-TCU-Plenário.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação dos recursos.

4.1. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se o acórdão recorrido contraria acórdãos anteriores deste Tribunal;

b) se foi omisso o recorrente;

c) se há vínculo pessoal do recorrente com as fundações de apoio contratadas ou conveniadas ao Sebrae/MS.

5. Acórdãos anteriores.

5.1. Alega o recorrente que esta Corte instaurou diversas tomadas de contas especiais em relação a fatos ocorridos no exercício de 2005, ano das presentes contas, e que, apesar de ter figurado como responsável em alguns deles, suas alegações de defesa foram acatadas pelo Tribunal e suas contas julgadas regulares.

5.2. Dessa forma, entende o recorrente que não poderia, em razão dos mesmos fatos, ter suas contas anuais reprovadas e ser apenado com multa.

Análise

5.3. Equivoca-se o recorrente. Nos autos das tomadas de contas especiais foi apurada sua responsabilidade pelos débitos nelas levantados, tendo entendido o Tribunal que seus atos não foram decisivos para a ocorrência de dano ao erário, motivo pelo qual não foi condenado anteriormente.

5.4. Ocorre que no processo de contas anuais, que engloba a gestão de todo o exercício de 2005, a soma de suas omissões, que foram analisadas individualmente nas tomadas de contas especiais, é suficiente para ensejar a irregularidade de suas contas no ano de 2005.

5.5. Como bem destacou a Relatora *a quo*, ao prolatar seu voto, as irregularidades apuradas nas tomadas de contas especiais não se traduzem em eventos isolados, mas, sim, demonstram uma prática continuada na administração do Sebrae/MS em avençar com fundações de apoio à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, da qual o recorrente era Reitor, ao arrepio da lei e com total desconexão entre os objetos avençados e as finalidades institucionais da entidade do Sistema S, em clara violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, concluindo que (peça 23, p. 7):

34. Tal orquestração só poderia ser plasmada com a colaboração ou mesmo omissão do presidente do conselho deliberativo, conforme procurei demonstrar por meio do quadro sinótico inserido no item quatro deste voto.

6. Omissão.

6.1. Afirma o recorrente que os atos relativos à assinatura de convênios ou contratos, tidos por irregulares pelo Tribunal, são de competência exclusiva da Diretoria Executiva do Sebrae/MS, não sendo regra a deliberação sobre tais ajustes serem submetidas à deliberação do Conselho Superior, órgão por ele presidido à época.

6.2. Para comprovar suas alegações o recorrente cita trechos do Estatuto Social do Sebrae/MS quanto às atribuições do Conselho Deliberativo, e de seu presidente, e da Diretoria Executiva, e de seu diretor, para concluir e argumentar que os atos irregulares apurados pelo Tribunal não eram de sua competência e não contaram com sua anuência, ingerência ou assinatura, motivo pelo qual não deve responder por eventuais desvios conforme já decidiu esta Corte em outros processos (Acórdão 18/2005-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Guilherme Palmeira, Acórdão 34/2002-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Adylson Motta, e Acórdão 46/2006-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

6.3. Ademais, afirma que mesmo tendo a atribuição de fiscalizar a entidade, assim como outros órgãos fiscalizadores, não é onipresente ou onisciente, não tendo condições práticas de fiscalizar todos os atos praticados pela Diretoria Executiva, mas que, assim que tomou conhecimento das irregularidades, *ad referendum* do Conselho Deliberativo, assinou uma Resolução vedando a Diretoria Executiva ou qualquer outro membro do Sebrae/MS de aprovar projetos, parcerias ou contratações com fundações de apoio, além de solicitar a contratação de auditoria independente para apurar os fatos, o que demonstra não haver omissão de sua parte.

6.4. Assim, por não restar demonstrada sua omissão, culposa ou dolosa, não há o necessário nexo de causalidade entre as irregularidades apuradas pelo Tribunal e a conduta do recorrente que justifique sua condenação.

Análise

6.5. O recorrente não foi multado por esta Corte e nem teve suas contas julgadas irregulares pela prática de qualquer ato comissivo, vez que os atos foram praticados pela Diretoria Executiva sem sua participação, mas sim pela sua omissão em fiscalizar.

6.6. Nesse ponto, irrelevantes ao deslinde do feito as normas trazidas pelo recorrente em suas razões recursais, haja vista que a gestão da entidade é atribuição de sua Diretoria Executiva, o que não nega esta Corte, mas importante trazer à discussão outras normas previstas também no Estatuto Social do Sebrae/MS que denotam a responsabilidade do recorrente nas irregularidades apuradas pelo Tribunal.

6.7. Em seu art. 25, incisos VI e VII, fica cabalmente demonstrada ser atribuição do Conselho Deliberativo a fiscalização dos atos praticados no âmbito do Sebrae/MS, o que não foi realizado pelo recorrente e causou toda sorte de irregularidades na celebração de avenças com as fundações de apoio à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, entidade por ele gerida, em desacordo com as normas legais e estranhas às finalidades institucionais do Sebrae/MS.

6.8. Também não socorre o recorrente a alegação de que não seria onipresente ou onisciente, pois, conforme bem destacado no voto que fundamenta a deliberação recorrida, as irregularidades apuradas eram prática usual no âmbito do Sebrae/MS, não sendo possível acatar a alegação de desconhecimento, mormente por se considerar que as entidades contratadas ou conveniadas eram vinculadas à Universidade por ele gerida.

6.9. Por fim, cabe esclarecer que a questão foi profunda e corretamente analisada pela Secex/MS em instrução incorporada ao Relatório que fundamenta o Acórdão 3434/2014-TCU-1ª Câmara, acostado à peça 14 dos presentes autos, motivos pelo qual a argumentação trazida junto ao recurso não tem o condão de alterar o acórdão vergastado.

7. Vínculo entre o recorrente e as fundações de apoio.

7.1. Afirma o recorrente que não há que se falar em vínculo pessoal entre si e os dirigentes das fundações de apoio à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, pois a vinculação existente se dá nos termos do Estatuto Social do Sebrae/MS, que define os membros de seu Conselho Deliberativo.

7.2. Por fim, para corroborar suas alegações o recorrente fez juntar aos presentes autos os documentos de peças 154 e 155, que informam que presidiu a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura entre os anos de 2000 e 2004, ao passo que as presentes contas são do exercício de 2005.

Análise

7.3. Independentemente da alegada vinculação pessoal, resta patentemente demonstrada a responsabilidade do recorrente nas irregularidades apuradas nos presentes autos, haja vista sua condição de Presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae/MS, que demandava a fiscalização dos atos praticados pela Diretoria Executiva, o que não foi feito.

7.4. Ademais, corrobora tal constatação a sua condição de Reitor da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, entidade à qual as fundações de apoio são vinculadas, o elevado número de ajustes ilícitos firmados e, ainda, agora relativo à vinculação pessoal, o fato de uma das fundações de apoio ser dirigida pelo seu suplente no cargo de Presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae/MS, vinculação esta não afastada pelo recorrente.

7.5. Dessa forma, os argumentos trazidos não lhe aproveitam.

CONCLUSÃO

8. Da análise anterior conclui-se que:

a) os acórdãos citados pelo recorrente (Acórdão 2675/2014-TCU-Plenário, Acórdão 155/2013-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, e Acórdão 3008/2015-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes) que ele afirma afastar sua responsabilidade pelas irregularidades apuradas pelo Tribunal foram prolatados em processos de tomadas de contas especiais, que envolviam a análise de um único ato irregular, ao passo que os presentes autos de prestação de contas anuais devem englobar toda a gestão. Dessa forma, e tendo em vista o número de irregularidades praticadas no exercício de 2005, resta configurada a omissão do recorrente apta a ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa;

b) a omissão do recorrente foi devidamente demonstrada;

c) apesar de restar evidente o vínculo pessoal do recorrente com uma das fundações de apoio contratadas, esse não foi o único elemento utilizado pelo Tribunal para demonstrar sua conduta irregular.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Manoel Catarino Paes contra o Acórdão 744/2017-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) corrigir, por inexatidão material, o Acórdão 744/2017-TCU-Plenário, no qual o nome responsável foi grafado de forma errônea: onde se lê Manoel Catarino Paes Peró, leia-se Manoel Catarino Paes;

c) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados.

3. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, representado nos autos pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 159), assim se manifestou:

Examina-se recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Manoel Catarino Paes-Peró (peça 126), ex-Presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae/MS, contra o Acórdão 744/2017-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes – peça 22), em virtude do qual teve suas contas irregulares e fora condenado ao pagamento de multa em virtude da "omissão daquele gestor no seu dever de fiscalizar os atos da Diretoria-Executiva do Sebrae/MS e/ou contra eles representar (...)" (peça 23, p. 7).

2. O recorrente alega, em síntese, que:

1) há precedentes nos quais o TCU o exculpou, por considerar indemonstrada sua "pretensa omissão em fiscalizar adequadamente determinados atos praticados pela Diretoria Executiva do Sebrae/MS" (cf. Votos condutores dos Acórdãos 2.675/2014-Plenário e 155/2013-Plenário), bem como porquanto "não seria razoável exigir que os gestores do Sebrae/MS fiscalizassem a regularidade das contratações realizadas pelo convenente, o que os exime de responsabilidade" (Voto condutor do Acórdão 3.008/2015-Plenário, Rel. Min. Ana Arraes);

2) a suposta omissão que embasou sua condenação remete a atos que desbordam de sua competência, conforme se depreenderia do Estatuto Social do Sebrae/MS, restando-lhe inexigível a apreciação da regularidade e da legalidade de cada ato administrativo praticado pelo corpo diretivo, para os quais não fora consultado;

3) tomou conhecimento das possíveis irregularidades "no decurso da execução da fiscalização exercida pelo TCU, ocasião em que baixou a resolução 'ad referendum' n. 014/2006, vedando a DIREX ou qualquer outro membro do SEBRAE/MS a aprovar projetos, parceria ou contratações com fundações de apoio (...)" (peça 126, p. 17); e

4) a "proximidade existente entre Sebrae – UFMS [Universidade Federal do Mato Grosso do Sul] – Fundação Cândido Rondon é imposta por força dos estatutos das respectivas instituições, e não por vínculo pessoal do peticionário (...)" (peça 126, p. 21).

3. A Secretaria de Recursos (Serur), em manifestação unânime (peças 156/158), reiterou a proposta pelo conhecimento do apelo (peça 156, p. 3). Quanto ao mérito, todavia, a unidade técnica propõe a rejeição do recurso, sob o fundamento de que:

1) ao contrário dos julgados referidos pelo recorrente, avalia-se no vertente processo de contas se "a soma de suas omissões, que foram analisadas individualmente nas tomadas de contas especiais, é suficiente para ensejar a irregularidade de suas contas no ano de 2005" (peça 156, p. 4);

2) compulsando-se o Estatuto do Sebrae/MS, "em seu art. 25, incisos VI e VII, fica cabalmente demonstrada ser atribuição do Conselho Deliberativo a fiscalização dos atos praticados no âmbito do Sebrae/MS, o que não foi realizado pelo recorrente e causou toda sorte de irregularidade" (peça 156, p. 5);

3) não seria possível acatar a alegação do recorrente no sentido de que desconhecia as irregularidades, "mormente por se considerar que as entidades contratadas ou conveniadas eram vinculadas à Universidade por ele gerida" (peça 156, p. 5); e

4) a responsabilidade em debate afirmar-se-ia independentemente de vinculação pessoal entre o recorrente e as fundações de apoio, em vista de "sua condição de Reitor da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, entidade à qual as fundações de apoio são vinculadas, o elevado número de ajustes ilícitos firmados e, ainda, (...) o fato de uma das fundações de apoio ser dirigida pelo seu suplente no cargo de Presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae/MS (...)" (peça 156, p. 6).

4. Além de pugnar pelo conhecimento e denegação do recurso, a secretaria propugna a correção de suposto erro material consistente em equívoco na grafia do patronímico do responsável (peça 156, p. 6).

5. O *Parquet* especializado, contudo, diverge do posicionamento adotado pela unidade técnica, levando em consideração os motivos seguintes.

II

6. Revisitando os fundamentos da condenação do Sr. Manoel Catarino Paes-Peró (peça 23, p. 6/7), observa-se que o Voto condutor do Acórdão 744/2017-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes) adere às considerações da unidade técnica (Secex/MS) quanto à conduta omissiva do responsável, aduzindo que sua inércia em fiscalizar a Diretoria da entidade teria resultado na celebração dos acordos abaixo, todos firmados com a Fundação Cândido Rondon, entidade de apoio à UFMS:

Tabela 1 – Acordos possibilitados pela suposta omissão do recorrente

Acordo	**Valor[1]**	**Irregularidade**
Convênio 12/2005	R$ 72.600,00	Falta de pertinência com finalidades do Sebrae/MS e duplicidade em relação a contrato de repasse celebrado com o então Ministério do Desenvolvimento Agrário.
Convênio 26/2006	R$ 250.000,00	Falta de pertinência com finalidades do Sebrae/MS.
Contrato 90/2005	R$ 23.500,00	Falta de pertinência com finalidades do Sebrae/MS e incompatibilidade entre o produto e o objetivo do acordo.
Contrato 106/2005	R$ 5.000,00	Inexecução parcial do objeto contratado.
Contrato 73/2006	R$ 70.170,00	Falta de pertinência com finalidades do Sebrae/MS e falta de clareza quanto às metas do contrato.

[1] - Fonte: Acórdão 1.814/2008-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), item 9.3.1 e subitens.

7. Em decorrência dos vícios apurados nos ajustes acima, o Acórdão 1.814/2008-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) julgou procedente representação da unidade técnica (TC 018.016/2006-0) e determinou a citação e audiência dos responsáveis.

8. As providências ordenadas foram devidamente cumpridas no âmbito da tomada de contas especial (TCE) autuada sob o TC 025.031/2008-2, a qual culminou na prolação do Acórdão 155/2013-Plenário (Rel. Min. Andre de Carvalho). O primeiro item da aludida deliberação assim dispõe:

9.1. excluir, nestes autos, a responsabilidade dos Srs. Manoel Catarino Paes-Peró, Ido Luiz Michels, Cleuza Maria Alves da Fonseca e da Fundação Cândido Rondon;

9. Naquela ocasião, o Plenário do Tribunal acompanhou o entendimento assim consignado no Voto condutor do *decisum*:

51. Ocorre que a suposta falta atribuída a esse responsável [Sr. Manoel Catarino Paes-Peró] se limita a uma pretensa omissão em fiscalizar adequadamente determinados atos praticados pela Diretoria Executiva do Sebrae/MS, não havendo, todavia, elementos nos autos que indiquem que o gestor tenha concorrido para a prática dos atos tidos por irregulares ou mesmo dado causa ao cometimento do dano.

52. Não seria razoável, portanto, imputar-lhe a responsabilidade pelo dano, além de não se mostrar adequada a sua apenação com multa, já que não há evidências de que ele faltou com o seu dever de cuidado, tendo sido cogitado apenas que a fiscalização não teria sido efetiva, de sorte que as alegações de defesa do Sr. Manoel Catarino Paes-Peró podem ser acolhidas, excluindo-o, pois, da presente relação processual.

10. Cumpre ressaltar que o arrazoado acima, coincidente com o evocado pelo recorrente, fielmente espelha arraigada jurisprudência do Tribunal no atinente a membros de órgãos colegiados. Nesse sentido, desde o Acórdão 88/1993-Plenário (Rel. Min. Bento Bugarin) decidiu-se que "a responsabilidade dos membros do Conselho de Administração diz respeito somente aos atos por eles examinados e aprovados". A Decisão 335/1994 (Rel. Min. Olavo Drumond), em seu item 6, houve por bem:

6. excluir a responsabilidade dos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal da empresa pelo pagamento indevido de comissões a empregados, no período de 05/08/1990 a 23/03/1994, ato específico e isolado de gestão da Diretoria Executiva, **a eles não submetido para deliberação e aprovação**; (grifamos)

11. O Voto condutor do Acórdão 89/2000 (Rel. Min. Adhemar Ghisi) revela o quão longevo é o entendimento acima, considerando que "Nessa linha tem evoluído a jurisprudência desta Corte, conforme Acórdão nº 007/99 - TCU - 2ª Câmara (TC 016.448/85-5); Decisão nº 335/94 - Plenário (TC-025.169/92-0); Acórdão nº 088/93 - Plenário (TC-649.006/91-7); Acórdão nº 087/96 - 2ª Câmara (TC-649.116/92-5); Acórdão nº 089/87 - Plenário (TC 023.824/92-1)".

12. Por derradeiro, mencione-se o Voto condutor do Acórdão 70/2002-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), ao registrar que:

Outro ponto que deve ser observado pertine à responsabilidade dos demais membros da diretoria da entidade, incluindo os membros do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração. Nessa matéria, sigo o entendimento já firmado na ocasião do julgamento das contas de 1994 da entidade, no sentido de que, não havendo nos autos comprovação da participação direta dos demais conselheiros ou diretores nos atos irregulares, não se há de imputar-lhes a respectiva responsabilidade.

13. Dessarte, por força do art. 489, § 1º, inciso VI, do Código de Processo Civil (aplicado subsidiariamente *ex vi* da Súmula TCU 103), afigura-se imprescindível indicar os elementos do caso concreto hábeis a afastar a aplicabilidade dos precedentes qualificados acima (*distinguishing*).

14. Nessa seara, isto é, a fim de "demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento", a unidade técnica estriba-se nos cinco pontos listados no parágrafo 3 deste parecer. Cabe, doravante, revisitar cada um daqueles argumentos.

III

15. Inicialmente, bem pondera a secretaria que, lidando com processos de contas ordinárias, busca o Tribunal avaliar o conjunto dos atos de gestão dos responsáveis – é dizer, sua conduta globalmente considerada durante certo exercício.

16. Notamos, todavia, que prévia análise focada exclusivamente sobre os cinco acordos enumerados na Tabela 1, levada a efeito no bojo do TC 025.031/2008-2 (tomada de contas especial), resultou na conclusão de que a conduta do Sr. Manoel Catarino Paes-Peró não se revestiu de ilegalidade, deixando-se de impugnar as contas apreciadas naquele processo.

17. Não se concebe, assim, que em panorama expressivamente mais amplo (contas anuais), a envolver uma miríade de outros atos praticados e recursos geridos, se possa considerar que a suposta omissão agora passe a representar desvio de seu dever de cautela (se já não o era em contexto particularizado). Considerando o conjunto de responsabilidades da autoridade máxima do Sebrae no Mato Grosso do Sul e diante do orçamento

total gerido por aquele ente, de plano se desvela incongruente esperar sua supervisão pessoal e direta sobre a formatação e execução de convênios e contratos de R$ 5.000,00, R$ 23.500,00, R$ 70.170,00, R$ 72.600,00, ou quiçá de R$ 250.000,0.

18. Nesse diapasão, o argumento de "cumulatividade", tal como inicialmente albergado pela unidade técnica, falha em justificar a deriva em relação à jurisprudência do TCU. Com efeito, o raciocínio subverte a práxis do Tribunal, que sói considerar que irregularidades identificadas em processos de tomadas de contas especial, embora censuráveis nos competentes processos apuratórios, mostram-se insuficientes para macular as contas anuais de seus responsáveis.

19. O segundo argumento levantado pela secretaria consiste em que o Estatuto do Sebrae/MS previa o dever de supervisão do Conselho Deliberativo sobre o funcionamento da entidade, tendo o recorrente falhado nesse mister. Nessa altura, ponderamos ser invariável o poder-dever dos representantes de pessoas jurídicas (especialmente de órgãos e entidades públicas, mas também dos integrantes do 'Sistema S') em fiscalizar o funcionamento dos respectivos entes e obstar o cometimento de ilegalidades.

20. Ressaltamos, porém, que tal comando expressa dever de agir, e não de impedir resultado – não havendo como garantir que a autoridade máxima, ainda que adote postura diligente, consiga evitar a ocorrência de desvios praticados por outrem sob sua administração. A assertiva torna-se especialmente pertinente quando a irregularidade, por característica sua (*e.g.* baixa expressividade; não-submissão à consulta ou aprovação da autoridade em tela), se furta ao conhecimento do responsável.

21. Ademais, a omissão arguida em desfavor do Sr. Manoel Catarino Paes-Peró não consistiu na inércia em praticar algum ponto de controle específico, previsto normativamente, sobre o processo de celebração ou acompanhamento da execução de convênios e contratos. Aqui registramos que se equivoca a Serur ao afirmar "irrelevantes ao deslinde do feito as normas trazidas pelo recorrente em suas razões recursais" (peça 156, p. 5), considerando que o nexo causal, em ilícitos omissivos, é de cariz normativo, e não naturalístico. Ausente norma que exigisse atuação específica do presidente do Conselho Deliberativo sobre os procedimentos de pactuação em questão, conclui-se inexistente o nexo causal entre a suposta omissão e o resultado, afastando a responsabilidade imputada pelo acórdão recorrido.

22. O terceiro ponto relaciona-se, em última análise, com o primeiro argumento acima examinado. Em suma, a Serur alega que o responsável necessariamente conhecia os acordos entabulados entre o Sebrae/MS e a fundação de apoio da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, eis que concomitantemente exercia os cargos de presidente do Conselho Deliberativo e de reitor.

23. Afirma-se que, em virtude dessa cumulação, o responsável fatalmente teria ciência dos defeitos encontrados na concepção e execução dos cinco contratos listados na Tabela 1 – cujos valores, rememore-se, correspondiam a R$ 5.000,00, R$ 23.500,00, R$ 70.170,00, R$ 72.600,00 e R$ 250.000,00.

24. O *custos iuris* pondera, entretanto, ser notório que nenhuma das funções assumidas pelo recorrente – quer a de reitor de universidade federal, quer a de autoridade máxima de unidade estadual do Sebrae – permite ao agente público se ocupar de aspectos operacionais diuturnos da entidade, quando menos das minúcias de ajustes de pequena monta (destacando-se, por emblemática, a inexecução parcial de contrato de R$ 5.000,00).

25. Dessa forma, reputamos que a alegada omissão do responsável em face das irregularidades apuradas (pelas quais já foram punidos os gestores envolvidos em sua condução) afigura-se plenamente compreensível, mostrando-se inexigível sua atenção a contratos e convênios de diminuta monta e relevância – e, ademais, tendo em conta sua atuação quando da ciência dos fatos (*i.e.* ao publicar resolução *ad referendum* proscrevendo a celebração de novos acordos).

26. Por fim, a unidade concede que a responsabilidade do recorrente subsistiria mesmo que ausente sua vinculação pessoal com a fundação de apoio contratada. Tal conclusão parece ceder ao argumento recursal, amparado pelo art. 6º, inciso IX, do Estatuto do Sebrae/MS (estabelecendo a UFMS como associada instituidora do Sebrae/MS), de que a "proximidade existente entre Sebrae – UFMS – Fundação Cândido Rondon é imposta por força dos estatutos das respectivas instituições, e não por vínculo pessoal do peticionário (...)" (peça 126, p. 21). Ou seja, qualquer que fosse o agente a ocupar a presidência do Conselho, o vínculo entre as referidas entidades remanesceria inabalado.

27. Entendemos assistir razão ao Sr. Manoel Catarino Paes-Peró, aduzindo que o caso em apreço difere significativamente da hipótese de contratação de empresa de propriedade do responsável, caso em que nitidamente se divisariam "instituições umbilicalmente ligadas à pessoa do presidente do conselho" (peça 23, p. 6). Restaria controvérsia, ainda, se ausente a previsão estatutária de vínculo entre o Sebrae/MS e a Universidade. Todavia, ponderamos que a norma *sub examine* torna institucional, e não pessoal, o elo entre as duas entidades.

IV

28. Em vista da exposição acima, complementando os termos do parecer anterior (peça 21), o *Parquet* de Contas conclui pela ausência de particularidades do caso concreto que autorizem o desvio da jurisprudência consagrada na Corte de Contas, devendo prevalecer a consolidada orientação sobre os lindes da responsabilidade dos dirigentes máximos de entidades públicas e do 'Sistema S'. Assim, dissentimos do encaminhamento prescrito pela secretaria especializada, opinando por que sejam acolhidas as razões do apelo em epígrafe (peça 126) e deferido o pedido reformatório nele contido, a fim de que o responsável tenha suas contas julgadas regulares com ressalvas pelo Tribunal.

29. Registre-se, adicionalmente, que o responsável ora se identifica como "Manoel Catarino Paes", ora como "Manoel Catarino Paes-Peró". Atendo-se à forma registrada no Sistema CPF da Receita Federal, a Serur propõe a correção do nome do responsável para "Manoel Catarino Paes". Ausente dos autos a identificação civil do ex-dirigente, e coincidente o CPF para ambas as grafias, o Ministério Público de Contas não se opõe à retificação do nome com base nos assentamentos tributários do recorrente.

É o relatório.

VOTO

Trato, nesta fase processual, de recurso de reconsideração interposto por Manoel Catarino Paes, ex-Presidente do Conselho Deliberativo do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Mato Grosso do Sul (Sebrae/MS), em face do Acórdão 744/2017-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas julgou suas contas irregulares e aplicou-lhe multa de R$ 20.000,00.

2. Originalmente, os autos cuidam da Prestação de Contas do Sebrae-MS relativas ao exercício de 2005. Quando do julgamento de mérito, além do recorrente, outros três gestores tiveram suas contas julgadas irregulares, mas apenas ele foi penalizado com multa. Os demais tiveram suas contas julgadas regulares com ressalva.

3. A condenação do Sr. Manoel Catarino Paes é decorrente de uma alegada omissão no dever de fiscalizar os atos da Diretoria-Executiva do Sebrae/MS, relativamente a convênios e contratos que não tinham relação com as atribuições institucionais, enquanto presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae. A conduta foi apurada no âmbito da representação TC 018.016/2006-0 e nos seus respectivos apartados, processos que sobrestavam as presentes contas, justamente em razão da conexão dos objetos.

4. Naqueles autos, este Tribunal, por meio do Acórdão 1.814/2008-TCU-Plenário, decidiu preliminarmente por realizar audiências e citações, além de instaurar apartados de tomada de contas especiais para apurar os débitos levantados. Nas TCE's, o recorrente chegou, inclusive, a ser citado. Mas, assim como o Sr. Ido Luiz Micheis, outro membro do Conselho Deliberativo, foi ao fim dos processos excluído do rol de responsáveis ou teve suas contas julgadas regulares com ressalvas. Já no processo "mãe" de representação, a decisão desta Casa foi por encaminhar os fatos ali apurados aos processos de contas do exercício de 2005, os presentes autos, e do exercício de 2006, TC 015.497/2007-4.

5. Quando da apreciação do mérito destes autos, embora o Sr. Manoel Catarino Paes não tenha sido condenado nos processos conexos, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato do Grosso do Sul (Secex-MS) posicionou-se por julgar suas contas irregulares e aplicar-lhe multa. A proposta foi encampada pela relatora *a quo* e pelo Plenário desta Casa, resultando no Acórdão 744/2017-TCU-Plenário, agora combatido.

6. Todavia, já naquela etapa processual, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) divergiu da proposta de julgamento das contas do ora recorrente pela irregularidade, assim como da aplicação de multa. Argumentou que há entendimento no âmbito deste Tribunal no sentido de que não se poderia atribuir responsabilidade a esse membro de órgão colegiado por ato de

gestão praticado pelo corpo diretivo, sobre o qual ele não foi consultado acerca de sua legalidade e legitimidade.

7. Inconformado com a decisão, o Sr. Manoel Catarino Paes retorna aos autos para apresentar recurso de reconsideração em face do Acórdão 744/2017-TCU-Plenário.

8. Suas alegações foram analisadas pela Secretaria de Recursos (Serur) que as considerou insuficientes para alterar o mérito do julgado, motivo pelo qual propõe conhecer os recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento.

9. O MPTCU, por sua vez, representado nos autos pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, dissentindo do encaminhamento prescrito pela secretaria especializada, posiciona-se por acolher as razões do apelo em tela e "deferir o pedido reformatório nele contido, a fim de que o responsável tenha suas contas julgadas regulares com ressalvas pelo Tribunal".

10. Antecipo-me em informar que acompanho a proposta do douto *parquet* pelos motivos que passo a expor e adoto seus fundamentos como minhas razões de decidir.

II

11. Inicialmente o recurso deve ser conhecido, consoante exame preliminar de admissibilidade à peça 139, ratificado por mim à peça 142, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 744/2017-TCU-Plenário.

12. Quanto ao mérito, rememoro que o Sr. Manoel Catarino Paes, consoante voto condutor do acórdão recorrido, foi condenado por conduta omissiva, consubstanciada em sua inércia em fiscalizar a diretoria da entidade, resultando na celebração de contratos com indícios de irregularidade.

13. Tais ajustes e as respectivas irregularidades podem ser detalhados da seguinte forma:

Acordo	Valor	Irregularidade	Encaminhamento
Convênio 19/2005	R$ 60.000,00	Produto não se configurou útil ou com propostas objetivas que aproveitassem ao Sebrae/MS.	Os gestores do Sebrae/MS foram condenados em débito. O recorrente não foi citado. (Acórdão 2.813/2015-2ªC)
Convênio 12/2005 (Contrato 90/2005)	R$ 72.600,00 (R$ 23.500,00)	Falta de pertinência com finalidades do Sebrae/MS e duplicidade em relação a contrato de repasse celebrado com o então Ministério do Desenvolvimento Agrário.	Os gestores do Sebrae/MS foram condenados em débito. O recorrente foi excluído do rol de responsáveis. (Acórdão 871/2013-P)
Convênio 26/2005 (Contrato 106/2005)	R$ 250.000,00 (R$ 5.000,00)	Falta de pertinência com finalidades do Sebrae/MS. Inexecução parcial do objeto contratado.	Os gestores do Sebrae/MS foram condenados em débito. O recorrente foi excluído do rol de responsáveis. (Acórdão 871/2013-P)

14. Assim sendo, a soma de suas omissões, que foram analisadas individualmente nas tomadas de contas especiais, seria suficiente para ensejar a irregularidade de suas contas no ano de 2005, de acordo com a decisão anterior.

15. A relatora *a quo* mencionou ainda que essas avenças inquinadas teriam sido assinadas com "instituições umbilicalmente ligadas à pessoa do presidente do conselho", o que teria contribuído para a sua condenação. Isto porque os contratos citados foram assinados com a Fundação Cândido Rondon, ligada à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, e o Sr. Manoel Catarino Paes, além de ocupar à

época a função de Presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae/MS, era também reitor da instituição de ensino.

16. Todavia, com bem ressaltou o representante do douto *Parquet*, com base nas razões recursais trazidas aos autos, a "proximidade existente entre Sebrae – UFMS – Fundação Cândido Rondon é imposta por força dos estatutos das respectivas instituições, e não por vínculo pessoal do peticionário". Consoante art. 6º, inciso IX, do Estatuto do Sebrae/MS, a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) é um dos associados instituidores. Ou seja, independentemente do agente a ocupar a presidência do Conselho, o vínculo entre as referidas entidades seria o mesmo.

17. Nesse ponto, a Serur parece também ceder ao argumento recursal, pois afirma que a responsabilidade do recorrente subsistiria mesmo que ausente sua vinculação pessoal com a fundação de apoio contratada.

18. No tocante à omissão do gestor, contudo, os entendimentos da unidade revisora e do MPTCU são divergentes. Para a primeira, o recorrente, na sua condição de Presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae/MS, deveria fiscalizar os atos praticados pela Diretoria Executiva. Como não o fez de forma satisfatória, ante às irregularidades identificadas nos mencionados contratos, estaria justificada sua condenação.

19. Para o douto parquet, porém, o gestor não poderia ser condenado por falhas em atos que não foram por ele examinados e aprovados, de acordo com a jurisprudência desta Casa. Destaca o representante do MPTCU que, desde o Acórdão 88/1993-TCU-Plenário (Rel. Min. Bento Bugarin), esta Corte de Contas decidiu que "a responsabilidade dos membros do Conselho de Administração diz respeito somente aos atos por eles examinados e aprovados", e cita da Decisão 335/1994-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Olavo Drumond), o seguinte trecho:

> 6. excluir a responsabilidade dos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal da empresa pelo pagamento indevido de comissões a empregados, no período de 05/08/1990 a 23/03/1994, ato específico e isolado de gestão da Diretoria Executiva, **a eles não submetido para deliberação e aprovação**; (grifo acrescido)

20. Outras decisões seguiram nessa mesma linha. Menciono os Acórdãos 89/2000 e 18/2005, ambos do plenário, os Acórdãos 6.684/2016 e 70/2002 da 1ª Câmara, e os Acórdãos 7/1999 e 87/1996, da 2ª Câmara.

21. Em uma das mencionadas tomadas de contas, inclusive, foi adotado raciocínio semelhante, quando da análise da responsabilidade desse mesmo responsável. Do voto condutor do 155/2013-TCU-Plenário, da relatoria do **Min. André de Carvalho**, transcrevo o seguinte trecho:

> 51. Ocorre que a suposta falta atribuída a esse responsável [Sr. Manoel Catarino Paes-Peró] se limita a uma pretensa omissão em fiscalizar adequadamente determinados atos praticados pela Diretoria Executiva do Sebrae/MS, não havendo, todavia, elementos nos autos que indiquem que o gestor tenha concorrido para a prática dos atos tidos por irregulares ou mesmo dado causa ao cometimento do dano.
>
> 52. Não seria razoável, portanto, imputar-lhe a responsabilidade pelo dano, além de não se mostrar adequada a sua apenação com multa, já que não há evidências de que ele faltou com o seu dever de cuidado, tendo sido cogitado apenas que a fiscalização não teria sido efetiva, de sorte que as alegações de defesa do Sr. Manoel Catarino Paes-Peró podem ser acolhidas, excluindo-o, pois, da presente relação processual.

22. Assim sendo, por não haver no caso em análise particularidades que justifiquem um julgamento em dissonância com a jurisprudência do Tribunal, acompanho o entendimento do Ministério Público junto ao TCU de que não é devida a condenação do responsável.

23. Acompanho a jurisprudência desta Casa, no sentido de que não se pode atribuir responsabilidade a membros de órgãos colegiados, incluindo as entidades integrantes do Sistema S, por atos de gestão praticados pelo corpo diretivo sobre os quais não foram consultados acerca de sua legalidade e legitimidade, consoante a mais recente decisão citada, o Acórdão 6.684/2016-TCU-1ª Câmara, da relatoria do **Min. Marcos Bemquerer**:

> 2. De acordo com a jurisprudência do TCU, consubstanciada no Acórdão 18/2005 - Plenário, não se inclui dentre as competências dos membros de órgãos colegiados de entidades integrantes do Sistema S a apreciação

da regularidade e da legalidade de cada ato administrativo praticado pelo corpo diretivo, para os quais não foram consultados sobre sua legalidade e legitimidade.

24. Reforça esse juízo a pequena materialidade dos contratos e convênios que foram objeto de TCE (R$ 5.000,00, R$ 23.500,00, R$ 60.000,00, R$ 72.600,00 e R$ 250.000,00), quando considerado o montante gerido pela regional do Sebrae/MS. De acordo com o demonstrativo de transferência de recursos por meio de convênio apresentado no Relatório de Gestão do Sebrae/MS no exercício de 2005, somente nessa modalidade, a entidade geriu R$ 1.965.063,00 (peça 1, p. 30-31).

25. Desse modo, diante das atribuições do recorrente como Presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae/MS, não se pode afirmar que lhe seria exigível que tomasse ciência das falhas apontadas na concepção e execução desses contratos.

26. Ademais, se esses mesmos atos não foram suficientes para a condenação do recorrente naqueles processos, tendo sido ele excluído do rol de responsáveis ou nem mesmo incluído, não me convence a ideia de que essas mesmas condutas fossem suficientes para sua condenação quando da apreciação das contas anuais, processo com objeto mais abrangente.

27. Por ser bastante esclarecedora nesse sentido, transcrevo a seguinte passagem do parecer do MPTCU:

17. Não se concebe, assim, que em panorama expressivamente mais amplo (contas anuais), a envolver uma miríade de outros atos praticados e recursos geridos, se possa considerar que a suposta omissão agora passe a representar desvio de seu dever de cautela (se já não o era em contexto particularizado). Considerando o conjunto de responsabilidades da autoridade máxima do Sebrae no Mato Grosso do Sul e diante do orçamento total gerido por aquele ente, de plano se desvela incongruente esperar sua supervisão pessoal e direta sobre a formatação e execução de convênios e contratos de R$ 5.000,00, R$ 23.500,00, R$ 70.170,00, R$ 72.600,00, ou quiçá de R$ 250.000,0.

18. Nesse diapasão, o argumento de "cumulatividade", tal como inicialmente albergado pela unidade técnica, falha em justificar a deriva em relação à jurisprudência do TCU. Com efeito, o raciocínio subverte a práxis do Tribunal, que sói considerar que irregularidades identificadas em processos de tomadas de contas especial, embora censuráveis nos competentes processos apuratórios, mostram-se insuficientes para macular as contas anuais de seus responsáveis.

(...)

25. O *custos iuris* pondera, entretanto, ser notório que nenhuma das funções assumidas pelo recorrente – quer a de reitor de universidade federal, quer a de autoridade máxima de unidade estadual do Sebrae – permite ao agente público se ocupar de aspectos operacionais diuturnos da entidade, quando menos das minúcias de ajustes de pequena monta (destacando-se, por emblemática, a inexecução parcial de contrato de R$ 5.000,00).

28. Assim, pelos motivos revelados, propugno por acompanhar as propostas do MPTCU e conhecer o recurso de reconsideração do Sr. Manoel Catarino Paes, concedendo-lhe provimento, de modo que o responsável tenha suas contas julgadas regulares com ressalvas e seja afastada a multa aplicada.

Diante do exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2771/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.966/2006-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Recurso de reconsideração (Prestação de Contas).
3. Recorrente: Manoel Catarino Paes (051.554.601-15).
4. Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Mato Grosso do Sul.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).

8. Representação legal:

8.1. Helio Figueiredo Giugni de Oliveira (OAB/MS 13.958), representando Manoel Catarino Paes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Manoel Catarino Paes, em face do Acórdão 744/2017-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, consoante arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento e retificar o Acórdão 744/2017-TCU-Plenário, que passa a ter a seguinte redação:

"9.1. julgar irregulares as contas de Laurindo Faria Petelinkar, André Simões e Rose Ane Vieira;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas de Alfredo Fernandes, Ari Basso, Augusto César Merey Vilhalba, Cristiano Monteiro, Célia de Oliveira, Francisca Zequim Colado, Francisco Xavier da Costa Garcia, Frederico Alberto Gonçales, Fábio Edir dos Santos Costa, Henrique José Fernandes, Ido Luiz Michels, Irandina Fernandes Neves, Ivan Abrahão Marinho, José Carlos Batista Neves, José Roberto Giuliani, João Ramos Martins, Leocir Paulo Montagna, Leôncio de Souza Brito Filho, Luiz Antônio Caron, Luiz Carlos Ferreira Gomes, Luiz Cláudio Sabedotti Fornari, Manoel Catarino Paes, Marcos Luiz Galles, Maria de Lourdes e Silva, Maurício Antônio Quarezemin, Mônica Gonçalves Linchin, Omar Carneiro da Cunha Sobrinho, Renato Antunes Estrada, Sandra Amarilha, Sebastião Vieira D'Ávila, Sidnéia Catarina Tobias, Ubiratan Rebouças Chaves, Zenilda Auxiliadora Martins e Álvaro Banducci Júnior, dando-se-lhes quitação;

9.3. dar ciência ao Sebrae/MS acerca das seguintes impropriedades detectadas no exercício de 2005:

9.3.1. ausência de controles efetivos dos bens móveis utilizados na entidade e a utilização de termos de responsabilidade desatualizados, dificultando o cumprimento ao disposto no art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3.2. ausência de levantamento patrimonial rigoroso com o fito de verificar a localização de bens ou promover a devida apuração de responsabilidades, em caso de bens não encontrados, dificultando o cumprimento ao disposto no referido art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3.3. ausência, no rol de responsáveis da entidade, quando da formalização do processo de prestação de contas, dos nomes dos gestores que exerceram funções relevantes no decorrer do exercício – em conformidade com as normas do Tribunal –, impossibilitando o respectivo julgamento das contas, nos termos do artigo 71, inciso II, da Constituição Federal;

9.3.4. ausência de informações no relatório de gestão quanto ao cumprimento das determinações e recomendações emanadas pelo TCU e/ou pelo órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como quanto a apurações de denúncias, dificultando o conhecimento do Tribunal das providências adotadas, tendo em vista o disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e nos arts. 43, inciso I, e 49, inciso IV, da Lei nº 8.443/92;

9.3.5. ausência de controles de seus veículos (logomarca da entidade, combustível, itinerário), dificultando o cumprimento ao citado art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000; e

9.4. dar ciência deste acórdão aos responsáveis envolvidos e à direção do Sebrae/MS."

9.2. corrigir, por inexatidão material, nos demais campos do Acórdão 744/2017-TCU-Plenário, o nome do responsável grafado de forma errônea: onde se lê Manoel Catarino Paes Peró, leia-se Manoel Catarino Paes;

9.3 dar ciência do presente acórdão ao recorrente.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2771-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-010.803/2014-9 [Apenso: TC-023.324/2015-5]
Natureza: Auditoria
Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec)
Responsáveis: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44) e Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68)
Representação legal: Silvia Regina Schmitt (OAB/DF 38.717) e outros

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS/2014. EXTENSÃO SUL DA FERROVIA NORTE-SUL (LOTE 5S). DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL. GESTÃO TEMERÁRIA DO EMPREENDIMENTO. DETERMINAÇÕES À VALEC PARA APURAÇÃO DE EVENTUAIS DANOS DECORRENTES DE DEFICIÊNCIAS NO PROJETO EXECUTIVO E OUTRAS FALHAS. SOBRESTAMENTO DOS AUTOS. ANÁLISE DAS MEDIDAS ADOTADAS PELA VALEC EM CUMPRIMENTO À DETERMINAÇÃO. CUMPRIMENTO DE PARTE DAS APURAÇÕES. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS PELO DESCUMPRIMENTO ANTERIOR DE MEDIDA CAUTELAR. DILIGÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da SeinfraPortoFerrovia (peça 87), reproduzida a seguir com os ajustes de forma que entendo pertinentes.

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de instrução de análise do cumprimento das determinações do item 9.2.2 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Substituto Augusto Sherman.

HISTÓRICO

2. A Fiscalização 247/2014 teve como objeto as obras do lote 5S da extensão sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), a cargo Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A (Valec). O relatório dessa auditoria (peça 54) constatou os seguintes achados:
2.1. Descumprimento de determinação exarada pelo Tribunal;
2.2. Gestão temerária de empreendimento;
3. O primeiro achado relata o descumprimento, por parte da Valec, das medidas acautelatórias determinadas pelo Tribunal por meio do Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2.938/2012-TCU-Plenário e alterado pelo Acórdão 3.395/2012-TCU-Plenário, todos de relatoria do Exmo. Ministro Substituto Augusto Sherman.
4. A medida acautelatória visava a adoção de medidas corretivas destinadas a sanar as deficiências do projeto básico relatadas pela Fiscalização 382/2012, do TC-009.594/2012-4 (peça 42). Contudo, a Fiscalização 247/2014 constatou que a Valec prosseguiu com os serviços de terraplenagem

e obras de artes especiais, sem cumprir adequadamente as medidas condicionantes estabelecidas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do mencionado Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário (peça 54, p. 12-13).

5. Assim, decorrente dessa situação encontrada, a equipe de auditoria propôs a audiência dos responsáveis, bem como a revogação da medida acautelatória adotada.

6. O segundo achado constatou expressivos aumentos dos custos dos serviços de remoção de solos moles e sua substituição por material pétreo. Constatam que a alteração do projeto executivo por atos da fiscalização de campo foi um dos principais problemas que gerou esses aumentos sem a devida justificativa (peça 54, p. 19-24).

7. Dessa forma, decorrente desse achado, a equipe de fiscalização propôs determinar à Valec que apresentasse um plano de ações a adotar de forma a estabelecer controle rigoroso e uniforme na medição de serviço de remoção de solo mole (3.5.1.1) e serviço de camada drenante em rachão (3.6.1), no contrato de construção 68/2010 (lote 5S); e que fizesse cumprir anteriormente a qualquer mudança ou adequação de projeto, a obrigatoriedade de a Superintendência de Projetos da Valec (Supro), reavaliar os projetos apontados como discrepantes ou deficientes pelos setores responsáveis pela execução da obra.

8. Ademais, o despacho do Exmo. Min. Substituto Augusto Sherman (peça 63) verificou ainda a possibilidade de dano ao erário pela forma de emprego de soluções construtivas antieconômicas ou por superfaturamento por medições de serviços não realizados.

9. Nesse sentido, o Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman, determinou à Valec que tomasse as medidas corretivas necessárias e efetuasse as devidas apurações, nos termos transcritos abaixo:

9.2. determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que:

9.2.1. faça cumprir, anteriormente a qualquer mudança ou adequação de projeto, a obrigatoriedade da superintendência de projetos da Valec reavaliar os projetos apontados como discrepantes ou deficientes pelos setores responsáveis pela execução da obra;

9.2.2. relativamente ao contrato 68/2010 firmado com a empresa Tiisa - Triunfo Iesa Infraestrutura S.A. (lote 5S da extensão sul da ferrovia Norte Sul):

<u>9.2.2.1. apure, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a ocorrência de eventuais danos aos cofres da Valec, bem como os seus eventuais responsáveis, inclusive, se for o caso, a empresa supervisora das obras, em razão da:</u>

9.2.2.1.1. realização de estudos geotécnicos (sondagens diretas complementares e geofísica) em trechos das obras em que as obras de terraplenagem já se haviam iniciado;

9.2.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que somente poderiam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira;

9.2.2.1.3. execução de soluções antieconômicas em fundações de aterros sobre solos moles (item 3.6 da planilha orçamentária), devendo serem necessariamente analisadas pelo menos as seguintes alternativas (ou justificada a não análise das alternativas):

9.2.2.1.3.1. alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98 Projeto de aterros sobre solos moles para obras viárias, sempre que as investigações geotécnicas já realizadas o permitirem;

9.2.2.1.3.2. alternativas previstas pela projetista e que não foram adotadas pela empresa executora da obra;

9.2.2.1.3.3. utilização total ou parcial de outros materiais drenantes, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas no projeto básico, além da utilização de material de 3ª categoria produzido nas escavações da própria obra;

9.2.2.1.3.4. utilização de camada delgada de rachão superposta por camada de outro material mais econômico;

9.2.2.1.4. utilização de brita para lastros oriunda de jazidas mais distantes que as previstas no projeto (item 8.1.2 da planilha orçamentária);

9.2.2.2. esgotadas as medidas administrativas de que trata o item anterior sem a elisão do dano, instaurar tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, observado o disposto

na IN TCU 71/2012, concluí-la e encaminhá-la, no prazo acima, a contar da notificação da decisão, às instâncias competentes;

9.2.2.3. informe ao Tribunal, ao término do prazo concedido no subitem 9.2.2.1 deste Acórdão, o resultado das apurações determinadas;

9.3. alertar a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., que a determinação do item 9.1.1 do Acórdão 2.388/2013-TCU-Plenário aplica-se também ao lote 5S e a todos os contratos de construção ferroviária, uma vez que se refere à implantação de controles de caráter geral em obras ferroviárias;

...

9.5. sobrestar o presente processo até o término das apurações determinadas no subitem 9.2.2.1 deste Acórdão;

10. Assim, realizadas as apurações pela Valec, passa-se a análise dos atos para verificar se foram tomadas as medidas cabíveis e se houve ocorrência de dano ao erário.

EXAME TÉCNICO

I. Dos Estudos geotécnicos em trechos das obras em que os serviços de terraplenagem já haviam se iniciado

11. Quanto aos estudos geotécnicos em trechos das obras em que os serviços de terraplenagem já haviam se iniciado, a Nota Técnica 60/2015-SUCON-BSB (peça 83) da Valec afirma que a análise relativa a eventuais danos pelo descasamento entre os serviços de terraplenagem executados e as sondagens complementares restou prejudicado.

12. Foi explicado que a equipe gestora da Sucon que respondeu a essa demanda do Tribunal assumiu no final de janeiro de 2014, quando os levantamentos provenientes das sondagens estavam concluídos e a terraplenagem em adiantado estágio de execução.

13. Ademais, foi apresentado em anexo à nota técnica um quadro de remoção de solo mole onde são mostradas, para cada ponto, a indicação de em que estado ele se encontra, a data de início dos serviços de terraplenagem e as datas de sondagens. Nessa planilha não se verificam datas de sondagens realizadas após o início de terraplenagem.

14. O Relatório de Fiscalização deste processo (peça 54, págs. 27 e 28), nos esclarecimentos adicionais, registra que, em visita à obra, a equipe técnica não constatou nos projetos utilizados em campo nenhuma alteração embasada nas sondagens para caracterização do solo realizadas em atendimento ao subitem 9.1.1.2 do Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 3.395/2012-TCU-Plenário (peça 54).

15. Contudo, não foram apresentados os pontos de descasamento entre as sondagens e o início da terraplenagem. Ademais, entende-se que para verificar a utilidade do serviço contratado, deveria ainda ser verificada a justificava de sua contratação e de sua não incorporação ao projeto.

16. Assim, dada a resposta da Valec e o quadro de remoção de solo mole apresentado, não é possível afirmar que as sondagens complementares foram inservíveis.

17. Desse modo, diante do estágio preliminar dos indícios e da resposta da Valec, que não constatou esse descasamento, conclui-se pela insuficiência de elementos que fundamentem apuração de débito em processo de tomadas de conta especial.

II. Pagamento de serviços de execução de concreto em betoneira, quando foram executados em usinas

18. Sobre o pagamento de serviços de execução de concreto em betoneira, quando executados em usinas, a Valec encaminhou a Nota Técnica 56/15 – SUCON – BSB (peça 82). Foi utilizada a metodologia apresentadas na Nota Técnica 9/2015 – GCUST/SUPRO.

19. Nessa análise a Valec utilizou a distância média de transporte (DMT) dos insumos (jazida, areal ou pedreira) até a usina de concreto, e a distância média de transporte real da usina de concreto até as obras de arte especiais. Essas DMTs foram fornecidas consensualmente pela empresa supervisora de obras sob coordenação da equipe técnica de campo da Valec, e não foram objeto de análise na ocasião desta instrução.

20. A metodologia de cálculo das CPUs utilizada seguiu a metodologia apresentada pelo Sicro 2 em sua maior parte, inclusive para cálculo de produção de equipe mecânica e de carregamento e transporte de materiais. Contudo, algumas lacunas do Sicro 2 ou diferenças no caso real foram justificadas.

21. Assim, constata-se satisfatória a metodologia utilizada pela Nota Técnica 9/2015 – GCUST/SUPRO, que se baseou no Manual de Obras Rodoviárias Sicro, com as devidas justificativas para eventuais diferenças.

22. Ademais, os preços dos insumos e equipamentos mais relevantes estavam iguais ou abaixo dos valores registrados pela referência do Sicro 2 para Minas Gerais, estado onde ocorreu grande trecho da obra.

23. A seguir, a Valec apresenta o cálculo dos valores para todas as obras de arte especiais do lote, identificando sobrepreço de R$ 136.347,28, correspondente a 3,28% do valor total do concreto aplicado nas OAEs do lote.

24. A Valec encaminhou o Ofício 3.048/2015-SUCON à construtora do lote para realizar repactuação do valor contratado. Contudo, não foi apresentado no processo o termo aditivo ou outro documento cabível que comprove a repactuação dos valores ou outra medida com condão de efetivar a preservação do erário.

25. Portanto, não se pode considerar essa apuração como adequadamente finalizada, pois falta documentação que comprove a conclusão das medidas tomadas.

26. Assim, será proposto que seja efetuada diligência à Valec para que apresente o aditivo, ou outro documento cabível, que comprove a efetivação da medida de preservação do erário.

III. Da execução de soluções antieconômicas em fundações de aterros sobre solos moles

III.1 Da justificativa para as soluções de fundações de aterros adotadas

27. Por meio da Nota Técnica 60/2015-SUCON-BSB (peça 83) a Valec apresenta uma explicação para as soluções de fundações de aterros sobre solos moles adotadas, em atendimento ao item 9.2.2.1.3 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário.

28. Como parte da justificativa, a Valec apresenta, ainda, por meio da Nota Técnica 30/2015, o Parecer Técnico 4/2015 SGS Engenharia S.A. (peça 78) que justifica as soluções para solos moles adotadas.

29. Em relação às alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98, a Estatal esclarece que as soluções adotadas divergem pouco do indicado pela norma.

30. O item 6.3 da norma dispõe que a remoção de solo mole e substituição por material granular só deve ser considerada para depósitos pouco extensos, com comprimento inferior a 200m e para espessura de solo mole inferior a 3m.

31. Assim, a Valec afirma que os projetos executivos previam as substituições até 4m e que, na maioria dos casos, as substituições estão abaixo de 3m.

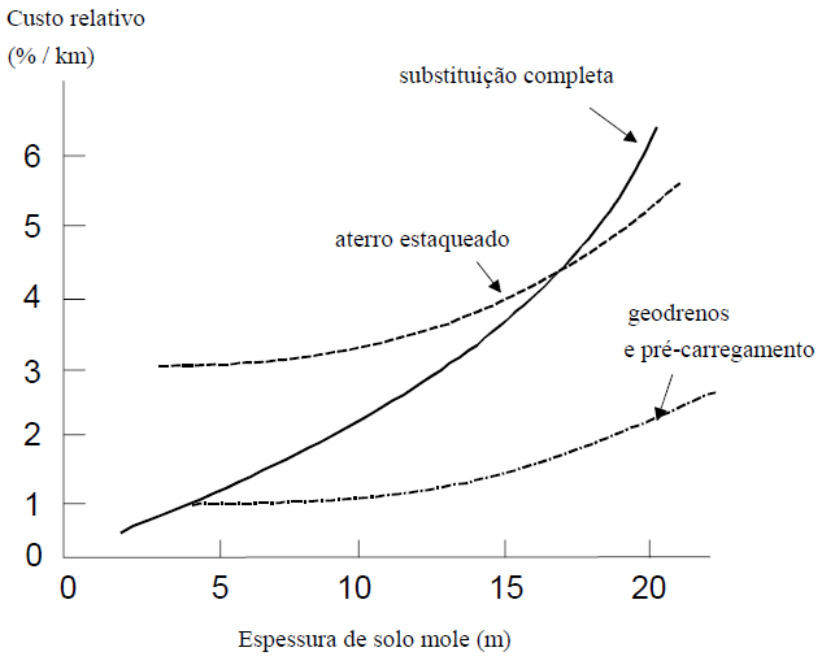
32. O Parecer Técnico 4/2015 explica que as camadas de solos moles inferiores a 3m eram removidas totalmente e substituídas por camada delgada de rachão, que não ultrapassava 0,40m de profundidade. O restante do solo removido era substituído por material de aterro até a cota do terreno natural.

33. As camadas de solo mole superiores a 3m eram removidas parcialmente. Na camada remanescente de solo mole era realizado agulhamento em rocha até atingir as condições de suporte para estabilização do maciço. A parte removida do solo mole era substituída por camadas de rachão, que não ultrapassavam 1m de profundidade. O restante do solo removido era substituído cm material de aterro até a cota do terreno natural.

34. Nesse sentido, verifica-se que remoção de solo mole de profundidade de até 3m é uma alternativa prevista pela DNER-PRO 381/98, e a curva de custo dada pela própria norma, apresentada na Figura 1, mostra que até cerca de 4m ainda pode ser uma alternativa economicamente viável.

35. Contudo, ainda de acordo com a referida norma, a remoção de solo mole e substituição por

Figura 1 – Comparação entre custos das alternativas de solução



Fonte: Norma DNER-PRO 381/98, acessível em http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/normas/procedimento-pro/dner-pro381-98.pdf/view, acesso em 30/7/2018

material granular só deve ser considerada para depósitos pouco extensos, com comprimento inferior a 200m. Além disso, a norma do DNER afirma que '... Em hipótese nenhuma o DNER aprovará solução de substituição parcial, pois é uma solução cara e muito pouco eficaz...'.

36. Assim, apesar de essa norma possuir aplicabilidade direta para as obras viárias do Dnit, o procedimento nela estabelecido mostra-se um guia para que as empresas projetistas de obras viárias atendam às disposições legais e normativas vigentes. A análise de escolha de alternativas técnicas economicamente viáveis pelas projetistas é decorrência direta do que dispõe a própria Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX, e art. 12.

37. Nesse sentido, após determinação do item 9.2 do Acórdão 3.274/2012-TCU-Plenário e do Acórdão 309/2015-TCU-Plenário, a Valec, por meio do Processo 51402.030204/2012-25 (peça 162 do TC-009.594/2012-4), apurou as responsabilidades pela insuficiência de caracterização do terreno com base em sua competência legal dada pelo art. 87 da Lei 8.666/93.

38. Nesse processo, a Valec concluiu por aplicar multa à projetista Contécnica Consultoria Técnica Ltda. no valor de R$ 285.850,77 pelo projeto deficiente e à supervisora Enger Engenharia S.A. no valor de R$ 368.972,99 pela não adoção das medidas cabíveis (peça 182 do TC-009.594/2012-4).

39. Assim, devido à insuficiência dos estudos geológicos e investigações geotécnicas realizadas em época anterior a execução do terraplenagem, não é possível constatar se as técnicas de solução de solo moles utilizadas são as mais adequadas tecnicamente e economicamente. Todavia, já se procedeu à apuração dos responsáveis pela insuficiência dos estudos.

40. Quanto à possibilidade de haver débito, como já explanado em pronunciamento da desta unidade técnica, peça 64, quando já efetuada a remoção do solo mole e construído um aterro sobre ele, é possível que investigações geológicas e geotécnicas posteriores não consigam caracterizar

devidamente o material removido como se encontrava à época das obras e a melhor técnica de fundações de aterros aplicáveis.

41. Dessa forma, entende-se ser inviável a caraterização do débito, pois as investigações anteriores à obra se mostraram insuficientes e a sua realização agora, possivelmente, implicará em imprecisões que prejudicarão a constatação e a quantificação do débito.

42. Não obstante, ainda a tempo de buscar que soluções mais econômicas fossem implementadas, o Tribunal determinou no Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2.938/2012-TCU-Plenário e alterado pelo Acórdão 3.395/2012-TCU-Plenário, que a Valec suspendesse os serviços de terraplanagem até a execução dos ensaios complementares e sua devida análise e incorporação ao projeto executivo. Ações que permitiriam verificar a solução tecnicamente e economicamente mais adequada.

43. Todavia, conforme apontado no Relatório de Fiscalização 247/2014 (peça 54, págs. 12 e 13), houve continuação dos serviços de terraplenagem e das obras de artes especiais, sem cumprir as medidas condicionantes.

44. Portanto, embora não seja possível constatar débito ao erário, reitera-se que houve descumprimento de determinação deste Tribunal que mitigaria riscos de adoção de soluções antieconômicas.

45. Por isso, será proposto a audiências aos responsáveis, pelo não cumprimento das determinações do Acórdão 2.908/2012- TCU-Plenário, com as redações posteriores, conforme apontado no item 3.1 do Relatório de Fiscalização 247/2014, peça 54, págs. 11 à 18.

III.2. Das alternativas previstas pela empresa projetista que não foram adotadas pela executora da obra

46. Ainda através da Nota Técnica 60/2015-SUCON-BSB (peça 83) a Valec dispõe que, a princípio, o projeto executivo adotou duas soluções para os pontos de ocorrência de solo mole: remoção total ou parcial com empedramento; e aplicação de geodrenos verticais, colchão drenante e geotêxtil.

47. Contudo, após execução das sondagens complementares, o projeto executivo foi revisado e adotada uma única solução para os pontos de ocorrência de solo mole, que foi a remoção total ou parcial com empedramento.

48. Nesse caso, entende-se que à executora não caberia utilizar outra solução que não fosse a prevista no projeto executivo revisado ou devidamente modificado pela Valec.

III.3. Da utilização total ou parcial de outros materiais drenantes, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas no projeto básico

49. Sobre esse ponto, ainda através da Nota Técnica 60/2015-SUCON-BSB (peça 83), a Valec esclarece que conforme informado pela equipe de campo, os materiais de 3ª categoria foram utilizados sempre que possível, e que a pedreira de projeto se localiza no km 592. Logo, qualquer outra estaca é de escavação obrigatória, ou seja, de cortes do traçado.

50. Em complemento à resposta, o Parecer Técnico 4/2015 SGS Engenharia S.A. (peça 78) é mais especifico ao afirmar que a fiscalização de campo da Valec utilizou a pedra rachão baseada na solução adotada no Projeto Executivo.

51. Especificamente, o parecer esclarece que até a medição 53 um volume total de 94.311,14 m^3 de materiais provenientes das escavações obrigatórias de 3ª categoria foi aplicado nas camadas drenantes das fundações de aterro e nos colchões drenantes de corte em rocha, de um total de pedra aplicado em solo mole/saturado de 322.288,06 m^3. Um percentual de 26,93%.

52. Dessa forma, conquanto se constata a utilização de material de terceira categoria no empedramento, não foi justificada a não utilização de outros materiais drenantes passíveis de serem utilizados, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas como possíveis no projeto básico.

53. Então, verifica-se que, como parte do problema da escolha da solução mais econômica, a escolha do material drenante mais adequado impacta diretamente nos custos e qualidade da obra e, portanto, é consequência direta da Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX, e art. 12.

54. Desta forma, identifica-se que a causa desse problema foi a mesma do item III.1: o inadequado estudo do terreno e a inadequada ação da fiscalizadora. E, como tal, foi apurado no Processo 51402.030204/2012-25 da Valec.

55. Ademais, analogamente ao item III.1, a verificação de qual material seria o mais apropriado após execução da terraplanagem pode apresentar imprecisões e lacunas que prejudicam a caracterização do débito.

56. Assim, entende-se ser inviável a caracterização de débito com as obras já finalizadas e que a Valec tomou as medidas para responsabilização da projetista e da supervisora no Processo 51402.030204/2012-25.

57. Todavia, novamente destaca-se que o descumprimento da Medida Cautelar prejudicou a devida prudência na escolha da solução tecnicamente e economicamente mais adequada. Assim, reforça-se a proposta de apuração da responsabilidade dos gestores que não cumpriram a medida.

<u>III.4. Da utilização de camada delgada de rachão superposta por camada de outro material mais econômico</u>

58. Conforme exposto no item III.1 deste relatório, por meio da Nota Técnica 60/2015-SUCON-BSB (peça 83) a Valec apresenta uma explicação para as soluções de fundações de aterros sobre solos moles adotadas, em atendimento ao item 9.2.2.1.3 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário.

59. O Parecer Técnico 4/2015 (peça 78) explica que, nas camadas de solos moles inferiores a 3m, a camada delgada de rachão não ultrapassava 0,40m de profundidade. O restante do solo removido era substituído por material de aterro até a cota do terreno natural.

60. Nas camadas de solo mole superiores a 3m, as camadas de rachão não ultrapassavam 1m de profundidade. O restante do solo removido era substituído com material de aterro até a cota do terreno natural.

61. Assim, pela resposta da Valec, constata-se que nesse caso não foi aplicado somente rachão, mas também houve utilização de material do aterro.

<u>IV. Utilização de brita para lastros oriunda de jazidas mais distantes que as previstas no projeto</u>

62. Por fim, a Valec esclarece ainda, na Nota Técnica 60/2015-SUCON-BSB (peça 83), que a pedreira utilizada no lote 5S estava prevista no projeto. Dessa forma, como a pedreira estava prevista em projeto, a irregularidade apontada não se verifica nesse lote.

CONCLUSÃO

63. Verifica-se que a Valec já encaminhou a este Tribunal as medidas corretivas e as apurações que ela realizou, conforme determinado pelo subitem 9.2.2.1 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman. Assim, será proposto retirar o sobrestamento dos autos determinado pelo item 9.5 do desse mesmo Acórdão.

64. Ademais, conclui-se que a Valec realizou parcialmente as apurações determinadas pelo item 9.2.2.1 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman.

65. Quanto ao item 9.2.2.1.1 do Acórdão, a Valec apresenta um quadro dos pontos de remoção de solo mole que não demonstra descasamento entre os serviços de terraplenagem e as sondagens efetuadas. Assim, conclui-se pela insuficiência de elementos que fundamentem apuração de débito em processo de tomadas de conta especial.

66. Quanto ao item 9.2.2.1.2, verifica-se que a Valec adotou as medidas para quantificação de sobrepreço e superfaturamento, contudo, não se pode considerar essa apuração como adequadamente finalizada, pois falta documentação que comprove a efetivação das medidas tomadas.

67. Assim será proposto que seja efetuada diligência à Valec para que apresente o aditivo, ou outro documento cabível, que comprove a efetivação da medida de preservação do erário.

68. Quanto ao item 9.2.2.1.3, verifica-se que a principal responsabilidade pela escolha de soluções técnicas e economicamente adequadas para fundações em aterros sobre solos moles é da empresa projetista e da empresa supervisora. E essas empresas foram responsabilizadas no Processo 51402.030204/2012-25 da Valec, conforme consta na peça 182 do TC-009.594/2012-4.

69. Ademais, não se verifica ser viável a constatação e quantificação de débito sobre esse item, pois as investigações anteriores à obra se mostraram insuficientes e a sua realização agora, possivelmente, implicará em imprecisões que prejudicarão a constatação e a adequada quantificação do débito.

70. Todavia, a medida cautelar do Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário, com as redações posteriores, mitigaria riscos de adoção de soluções antieconômicas. Contudo, ela não foi cumprida.

71. Assim, será proposta a audiência dos responsáveis a darem cumprimento à medida cautelar determinada no Acordão 2.908/2012- TCU-Plenário, conforme apontado no item 3.1 do Relatório de Fiscalização 247/2014, peça 54.

72. Quanto ao item 9.2.2.1.4, verifica-se que a jazida de brita utilizada no Lote 5S está de acordo com a prevista no projeto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

73.1. Retirar sobrestamento deste processo;

73.2. Com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, diligenciar à Valec que encaminhe a este Tribunal, no prazo de quinze dias, documento, preferencialmente digitalizado em formato PDF, que comprove a repactuação do valor apurado em cumprimento ao item 9.2.2.1.2 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário ou justificativa para não apresentá-lo;

73.3. Com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, promover a audiência dos seguintes responsáveis:

73.3.1. Sr. Osíris dos Santos, CPF 019.361.401-44, à época Diretor de Engenharia da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., responsável pela execução e o controle das obras de construção de ferrovias outorgadas e/ou sob responsabilidade da Valec, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não exercer o dever de vigilância em relação ao Gerente Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, ao qual determinou suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais no Contrato 68/2010 (Lote 5S), conforme consta do Memorando 1.179/DIREN-2012, resultando no descumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário (com redação modificada pelos Acórdãos 2.938/2012 e 3.395/2012, ambos do Plenário do TCU), o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;

73.3.2. Sr. Eduardo Werner Hackradt, CPF 184.832.249-68, à época Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, responsável pelo acompanhamento do cumprimento dos cronogramas das obras e serviços das gerências de construção da FNS Extensão Sul, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não adotar providências efetivas, tendentes a suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais no Contrato 68/2010 (Lote 5S), após a determinação do Diretor de Engenharia para que cumprisse todos os itens do Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário, conforme evidenciado no Memorando 1.179/DIREN/2012, o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992.

73.4. Considerar cumpridas as determinações dos itens 9.2.2.1.1 e 9.2.2.1.4 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2014 nas obras da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, no lote 5S, a cargo da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

2. Na presente etapa processual avalia-se o cumprimento, por parte da Valec, da determinação prolatada no subitem 9.2.2.1 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

"9.2. determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que:

(...)

9.2.2.1. apure, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a ocorrência de eventuais danos aos cofres da Valec, bem como os seus eventuais responsáveis, inclusive, se for o caso, a empresa supervisora das obras, em razão da:

9.2.2.1.1. realização de estudos geotécnicos (sondagens diretas complementares e geofísica) em trechos das obras em que as obras de terraplenagem já se haviam iniciado;

9.2.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que somente poderiam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira;

9.2.2.1.3. execução de soluções antieconômicas em fundações de aterros sobre solos moles (item 3.6 da planilha orçamentária), devendo serem necessariamente analisadas pelo menos as seguintes alternativas (ou justificada a não análise das alternativas):

9.2.2.1.3.1. alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98 Projeto de aterros sobre solos moles para obras viárias, sempre que as investigações geotécnicas já realizadas o permitirem;

9.2.2.1.3.2. alternativas previstas pela projetista e que não foram adotadas pela empresa executora da obra;

9.2.2.1.3.3. utilização total ou parcial de outros materiais drenantes, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas no projeto básico, além da utilização de material de 3ª categoria produzido nas escavações da própria obra;

9.2.2.1.3.4. utilização de camada delgada de rachão superposta por camada de outro material mais econômico;

9.2.2.1.4. utilização de brita para lastros oriunda de jazidas mais distantes que as previstas no projeto (item 8.1.2 da planilha orçamentária);

9.2.2.2. esgotadas as medidas administrativas de que trata o item anterior sem a elisão do dano, instaurar tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, observado o disposto na IN TCU 71/2012, concluí-la e encaminhá-la, no prazo acima, a contar da notificação da decisão, às instâncias competentes;

9.2.2.3. informe ao Tribunal, ao término do prazo concedido no subitem 9.2.2.1 deste Acórdão, o resultado das apurações determinadas;"

3. As informações encaminhadas pela Valec em resposta a essa determinação foram analisadas pela SeinfraPortoFerrovia, conforme a instrução transcrita no relatório parte desta deliberação. Conforme as avaliações da unidade técnica, as informações prestadas denotam o cumprimento parcial da apuração determinada, configurando-se a situação descrita a seguir sobre cada um dos itens da determinação.

3.1. <u>Subitem 9.2.2.1.1. realização de estudos geotécnicos (sondagens diretas complementares e geofísica) em trechos das obras em que as obras de terraplenagem já se haviam iniciado</u>.

3.1.1. Concluiu-se que diante do estágio preliminar dos indícios apurados no relatório de fiscalização que fundamentou este processo e da resposta da Valec, restou afastado o descompasso entre as obras e as sondagens. Além disso, a unidade técnica avalia que não é possível afirmar que as sondagens complementares foram inservíveis. Portanto, considera-se afastada a existência de dano em relação a esse item.

3.2. <u>Subitem 9.2.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que somente poderiam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira.</u>

3.2.1. As apurações realizadas pela Valec detectaram um sobrepreço de R$ 136.347,28 nos mencionados serviços. A SeinfraPortoFerrovia avalia como satisfatória a metodologia utilizada pela estatal para apuração desse sobrepreço. Contudo, não foi apresentado no processo o termo aditivo ou outro documento cabível que comprove a repactuação dos valores ou outra medida com condão de efetivar a preservação do erário.

4. Quanto ao subitem 9.2.2.1.3 (execução de soluções antieconômicas em fundações de aterros sobre solos moles), são as seguintes as apurações e conclusões acerca das alternativas mencionada no Acórdão:

4.1. Subitem 9.2.2.1.3.1. alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98 Projeto de aterros sobre solos moles para obras viárias, sempre que as investigações geotécnicas já realizadas o permitirem.

4.1.1. A Valec concluiu por aplicar multa à projetista Contécnica Consultoria Técnica Ltda. no valor de R$ 285.850,77 pelo projeto deficiente e à supervisora Enger Engenharia S.A. no valor de R$ 368.972,99 pela não adoção das medidas cabíveis em relação a essas deficiências. Do ponto de vista da SeinfraPortoFerrovia, devido à insuficiência dos estudos geológicos e investigações geotécnicas realizadas em época anterior a execução dos serviços de terraplenagem, não é possível constatar se a solução de aterro sobre solos moles utilizadas são as mais adequadas tecnicamente e economicamente.

4.1.2. Com relação à possível apuração do dano ocasionado pelas deficiências do projeto, a unidade técnica avalia que, já tendo sido efetuada a remoção do solo mole e construído um aterro sobre ele, investigações geológicas e geotécnicas posteriores podem não conseguir caracterizar devidamente o material removido como se encontrava à época das obras e a melhor técnica de fundações de aterros aplicáveis. Dessa forma, entende ser inviável a caraterização do débito, pois as investigações anteriores à obra se mostraram insuficientes e a sua realização agora possivelmente implicaria em imprecisões que prejudicariam a constatação e a quantificação desse débito.

4.1.3. Aponta ainda a unidade técnica que, embora não seja mais possível avaliar o dano ao erário, a medida cautelar determinada pelo Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário, que foi descumprida, poderia ter verificado a tempo a solução tecnicamente e economicamente mais adequada. Por essa razão, propõe a realização de audiência dos responsáveis pelo não cumprimento das medidas acautelatórias determinadas pelo Tribunal.

4.2. Subitem 9.2.2.1.3.2. alternativas previstas pela projetista e que não foram adotadas pela empresa executora da obra.

4.2.1. Foi verificado que, após execução das sondagens complementares, o projeto executivo foi revisado e adotada uma única solução para os pontos de ocorrência de solo mole, que foi a remoção total ou parcial com empedramento. Dessa forma, não caberia à executora utilizar outra solução que não fosse a prevista no projeto executivo revisado.

4.3. Subitem 9.2.2.1.3.3. utilização total ou parcial de outros materiais drenantes, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas no projeto básico, além da utilização de material de 3ª categoria produzido nas escavações da própria obra.

4.3.1. As informações trazidas pela Valec demonstram a utilização de material de terceira categoria nas camadas drenantes das fundações de aterro e nos colchões drenantes de corte em rocha. Entretanto, não foi justificada a não utilização de outros materiais drenantes, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas como possíveis no projeto básico.

4.3.2. Todavia, tal como tratado em relação à questão dos aterros sobre solos moles, a causa desse problema foi também o deficiente estudo prévio do terreno e a inadequada ação da fiscalizadora. Também neste caso, o descumprimento da medida cautelar determinada pelo Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário contribuiu para que outras possíveis soluções mais vantajosas não viessem a ser viabilizadas. Reforça-se, assim, a proposta de audiência dos responsáveis.

4.4. Subitem 9.2.2.1.3.4. utilização de camada delgada de rachão superposta por camada de outro material mais econômico.

4.4.1. As informações apresentadas pela Valec mostram que nas camadas de solo mole superiores a três metros, as camadas de rachão não ultrapassavam um metro de profundidade. O restante do solo removido era substituído com material de aterro até a cota do terreno natural. Constata-se, assim, que não foi aplicado somente rachão nas fundações de aterros sobre solos moles, tendo havido também a utilização de material do aterro. Resta, portanto, esclarecido este ponto.

4.5. Subitem 9.2.2.1.4. utilização de brita para lastros oriunda de jazidas mais distantes que as previstas no projeto.

4.5.1. A Valec esclareceu que a pedreira utilizada no lote 5S estava prevista no projeto. Dessa forma, não subsiste a irregularidade apontada.

5. A par dessas informações, a SeinfraPortoFerrovia apresenta proposta de que seja levantado o sobrestamento dos autos e promovida as audiências em razão do descumprimento da medida cautelar determinada pelo Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário, além de se diligenciar a Valec para que comprove a repactuação do valor apurado em cumprimento ao item 9.2.2.1.2 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário.

6. Entendo adequada a proposta de encaminhamento formulada pela SeinfraPortoFerrovia, cujas análises adoto como parte das minhas razões de decidir.

7. A apuração de dano determinada pelo subitem 9.2.2.1 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário acabou prejudicada, conforme as informações prestadas pela Valec, ante o esclarecimento de alguns dos pontos questionados, mas também – e principalmente – em razão do descumprimento da medida cautelar determinada pelo Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2.938/2012-TCU-Plenário e alterado pelo Acórdão 3.395/2012-TCU-Plenário. Naquela decisão, foi determinado à Valec que suspendesse cautelarmente, de imediato, na fase em que se encontrasse, a execução dos serviços de terraplenagem do Contrato 68/2010 (lote 5S), para execução das obras e serviços de engenharia do Lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul, ficando a retomada desses serviços condicionada à adoção de medidas estipuladas na mesma decisão visando à solução das falhas de projeto então observadas.

8. O descumprimento dessa decisão impediu que se buscasse soluções para evitar que eventuais danos decorrentes da adoção de soluções antieconômicas no projeto até então executado se propagasse para a parte ainda não executada da obra. Tal descumprimento, além de demonstrar desapreço para com a decisão deste Tribunal, mostra-se muito grave em razão dos prejuízos que podem dele ter decorrido. Embora esse dano seja de difícil – ou mesmo impossível – caracterização e quantificação na atual fase das obras, conforme apontado pela SeinfraPortoFerrovia, a sua ocorrência é inafastável, face às deficiências do projeto executado, conforme apontado não apenas no voto condutor do Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário, mas também do Acórdão 2466/2012-TCU-Plenário, prolatado também no processo TC-009.594/2012-4, que tratou da auditoria da qual resultou posteriormente as medidas acautelatórias em questão. Neste sentido, entendo pertinente reproduzir aqui o seguinte excerto do voto condutor dessa última decisão, acerca das deficiências das sondagens para caracterização do terreno do leito da ferrovia:

"22. As deficiências das sondagens necessárias à correta caracterização do terreno, por sua vez, torna os quantitativos de terraplenagem – relevante item de custo da obra – totalmente imprecisos, por não haver uma adequada quantificação dos solos de primeira, segunda e terceira categorias a serem escavados. Considerando que os custos de escavação de cada uma dessas categorias de solo são muito diferenciados, a indefinição dos quantitativos desses solos pode acarretar grande imprevisibilidade nos custos de terraplenagem. Pior ainda, abre-se uma porta para superfaturamentos por medições de escavações de solos de categoria inferior como se fossem de categorias acima."

9. Ainda sobre essa questão, fiz consignar no voto condutor do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário, cujo cumprimento ora se avalia, as seguintes considerações:

"22. Certamente a atribuição indevida da capacidade de alteração de projeto em campo ao fiscal da obra resultou na gestão temerária do empreendimento apontada nesta auditoria, na medida em que permitiu a aprovação de acréscimos em quantitativos de serviços e adotou as soluções mais dispendiosas, os quais oneraram significativamente os valores dos serviços de remoção de solos moles e substituição por colchão drenante. Entretanto, penso que a raiz do problema reside principalmente na falta da devida caracterização do solo ao longo do leito da ferrovia, ante a ausência das sondagens necessárias a essa caracterização, problemas esses decorrentes das deficiências do projeto básico utilizado na contratação das obras.

23. Por outro lado, ainda que tenha havido essa falha na fase de contratação, a Valec furtou-se em corrigir o problema durante a execução, em razão de ter deixado de dar cumprimento à medida cautelar determinada por este Tribunal, constante do subitem 9.1.1 do Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário. Caso tivessem sido realizadas as sondagens determinadas e tivessem sido recalculados os custos dos serviços de terraplenagem tomando como base aquelas sondagens, conforme determinado no subitem 9.1.1.2 da mesma decisão, não teria ocorrido, por certo, as necessidades de alteração em campo acima mencionadas – ou pelo menos nos valores apontados – uma vez que os quantitativos refletiriam com muito mais exatidão a realidade da obra. Além disso, a equipe de projeto da Valec teria melhores condições de decidir pela alternativa que menos onerasse os serviços em questão, especialmente quanto aos métodos e materiais a serem utilizados no serviço de lançamento de colchão drenante.

24. Resta caracterizado, então, que o descumprimento da decisão deste Tribunal, por parte da Valec, pode ter resultado em dano ao erário, cujo valor não pode ser precisado no momento, mas que, pela dimensão dos acréscimos observados apenas nesses serviços, tem o potencial de atingir elevada monta."

10. Assim, considerando a gravidade do descumprimento da medida cautelar do Tribunal, com consequências diretas no não saneamento das relevantes falhas apontadas no projeto básico da obra, inclusive com o agravamento da possibilidade de ocorrência de elevado dano ao erário, entendo pertinente o chamamento dos responsáveis em audiência por esse descumprimento, no caso, o Diretor de Engenharia da Valec e o Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul. Ainda em razão da gravidade da conduta desses responsáveis, entendo pertinente alertá-los que o não acolhimento das suas razões de justificativa poderá ensejar a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2772/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-010.803/2014-9
1.1. Apenso: 023.324/2015-5.
1. Processo TC-010.803/2014-9.
2. Grupo: I – Classe: V – Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44) e Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: SeinfraPortoFerrovia.

8. Representação legal: Silvia Regina Schmitt (OAB/DF 38.717) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2014 nas obras da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, no lote 5S, a cargo da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.,

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

9.1. levantar o sobrestamento deste processo determinado pelo subitem 9.5 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário;

9.2. diligenciar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, para que encaminhe a este Tribunal, no prazo de quinze dias, documento, preferencialmente digitalizado em formato PDF, que comprove a repactuação do valor apurado em cumprimento ao item 9.2.2.1.2 do Acórdão 3134/2014-TCU-Plenário, ou justificativa em caso de não apresentação desse documento;

9.3. promover a audiência dos seguintes responsáveis, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU:

9.3.1. Osíris dos Santos, Diretor de Engenharia da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não exercer o dever de vigilância em relação ao Gerente Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, ao qual determinou suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais no Contrato 68/2010 (Lote 5S), conforme consta do Memorando 1.179/DIREN-2012, resultando no descumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário (com redação modificada pelos Acórdãos 2938/2012 e 3395/2012, ambos do Plenário do TCU), o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;

9.3.2. Eduardo Werner Hackradt, Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não adotar providências efetivas tendentes a suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais no Contrato 68/2010 (Lote 5S), após a determinação do Diretor de Engenharia para que cumprisse todos os itens do Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário, conforme evidenciado no Memorando 1.179/Diren/2012, o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;

9.4. alertar os responsáveis chamados em audiência que o não acolhimento das suas razões de justificativa poderá ensejar a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992; e

9.5. considerar esclarecidas as questões objeto das determinações dos itens 9.2.2.1.1 e 9.2.2.1.4 do Acórdão 3134/2014-TCU-Plenário.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2772-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 012.426/2018-0
Natureza: Auditoria
Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB)
Responsáveis: Dácio Vales Lacerda (CPF 690.020.534-87), Francisco Pereira de Lacerda Filho (CPF 689.470.541-00), José Antonio de Araújo Neto (CPF 045.635.694-02), Leonardo Marinho do Monte Silva (CPF 395.919.054-91) e Normando Lima de Oliveira Filho (CPF 806.592.334-87)
Interessado: Congresso Nacional
Representante legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108) e outros

Sumário: AUDITORIA. FISCOBRAS 2018. OBRAS DE DUPLICAÇÃO DA BR-230/PB, NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PB. OBRA LICITADA SEM LICENÇA PRÉVIA AMBIENTAL. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO INADEQUADOS. PROPOSTA DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA. MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR ACERCA DA CLASSIFICAÇÃO DOS ACHADOS COMO IGP. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. RECLASSIFICAÇÃO DOS ACHADOS COMO IGC. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

A equipe de fiscalização da Secex/PB, sob a supervisão da SeinfraRodoviaAviação, elaborou o Relatório de Fiscalização 130/2018, transcrito a seguir, o qual recebeu a aprovação dos dirigentes da Secex/PB.

"I. Apresentação

1. A presente auditoria, realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex-PB), teve como escopo analisar a regularidade da aplicação dos recursos federais para contratação integrada da elaboração dos projetos básico e executivo e execução de adequação de capacidade e segurança, com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais da Rodovia BR-230/PB, segmento km 152,30 – km 183,90, no município de Campina Grande/PB.

2. O trabalho fiscalizatório, realizado no âmbito do Fiscobras 2018, foi supervisionado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil.

I.1. Importância socioeconômica

3. Segundo o DNIT, o empreendimento de adequação de capacidade com melhoria de segurança da rodovia BR-230/PB, no trecho urbano compreendido pelas obras, considerando o grande volume de tráfego atuante no segmento e o adensamento urbano no município de Campina Grande/PB, tem o objetivo de proporcionar melhoria na infraestrutura de transporte, oportunizando assim o desenvolvimento regional, intensificando as atividades econômicas e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das populações localizadas na área de influência direta da rodovia.

4. Conforme o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), o empreendimento acarretará ganhos incalculáveis de segurança para os usuários, uma vez que dotará de melhores condições operacionais e de tratamento adequado para as travessias urbanas, o segmento da BR-230/PB compreendido entre o Entr. BR- 104(B) e o Entr. BR-412 (p/ Farinha).

5. Sob o ponto de vista social, o EVTEA conclui que a melhoria do segmento rodoviário proporcionará incremento da economia da região, uma vez que irá fomentar os setores da indústria, comércio e serviços, tendo em vista as facilidades de escoamento que serão proporcionados pela nova rodovia, modernizada e ampliada, o que refletirá no incremento da renda da população.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. Em cumprimento ao Acórdão 843/2018 - Plenário, realizou-se a auditoria Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba - Dnit/MT, no período compreendido entre 23/04/2018 e 19/06/2018.

7. As razões que motivaram esta auditoria foram a relevância da obra para o transporte rodoviário na Região Metropolitana de Campina Grande/PB e a materialidade dos recursos envolvidos.

II.2. Visão geral do objeto

8. O subtrecho da BR-230/PB em tela, objeto do Anteprojeto de Engenharia, inicia-se no km 152,30, no Entroncamento com a BR-104 (B), na cidade de Campina Grande/PB, e termina no km 183,90, no entroncamento com a BR-412, na localidade de Farinha/PB.

9. A concepção do Anteprojeto de Engenharia teve por objetivo a duplicação do segmento, sendo este dividido da seguinte forma, conforme croqui da obra (Anexo A):

a) para o segmento 1 (Interseção com a BR-104) a implantação de dispositivo, viaduto sobre a EF-225, ramos de acesso e duplicação. Este segmento possui extensão total de 1,5 km, sendo que 900 metros corresponde a um trecho coincidente com a BR-104. Houve necessidade de se prever adequações no trecho coincidente de forma a se realizar o encaixe com o viaduto da interseção com a BR-104;

b) para o segmento 2 (Trecho Urbano de Campina Grande), com 10,2 km, a execução de uma nova plataforma do lado esquerdo, mantendo o eixo da pista existente, divididas por barreiras New Jersey; a implantação de marginais, passeio nos dois sentidos da via e de três viadutos em terra armada;

c) interligando o trecho urbano de Campina Grande e o trecho rural, será implantado o segmento 3, que consiste em uma variante em pista dupla, com extensão total de 11,9 km, que inclui uma ponte sobre o Riacho Logradouro, a qual seguirá o eixo de projeto, justificando-se essa implantação pois se previu a existência de problemas operacionais e conflitos de tráfego em áreas urbanas em decorrência da rodovia implantada atravessar um núcleo densamente habitado, São José da Mata, além de diversos bairros da cidade de Campina Grande/PB;

d) para o segmento 4 (Trecho Rural), com extensão de 8,0 km, a execução de uma nova plataforma do lado esquerdo, mantendo o eixo da pista existente, divididas mediante a implantação de canteiro central com largura de 4,0 metros;

e) para o trecho urbano de São José da Mata, segmento 5, com extensão de 12,5 km, está previsto para a pista simples existente a restauração do pavimento, sem nenhuma intervenção geométrica.

10. A região atravessada pelo subtrecho, escopo do Anteprojeto de Engenharia, caracteriza-se por uma topografia plana, com exceção da Variante que se encontra em região ondulada, desenvolvendo-se parte do trecho em segmento urbano, na qual cerca de 11,0 km estão localizados na travessia de Campina Grande; e outra parte em área rural, com aproximadamente 20,30 km, com atividades agropecuárias e de agricultura.

11. No trecho urbano há presença substancial de interferências como redes elétricas, esgoto, água e gás; e há presença de afloramentos rochosos em grande parte do segmento em estudo.

12. Não houve licitação específica para contratação de anteprojeto, que foi realizado pela empresa Dynatest Engenharia Ltda. (CT 366/2012-00), no âmbito do contrato 366/2012-0, celebrado entre o Dnit e o Consórcio Dynatest Engenharia Ltda. e Engemap Engenharia, Mapeamento e Aerolevantamento Ltda., no valor de R$ 39.915.895,49, como resultado da Concorrência 551/2011-00, com objeto muito mais abrangente de ‘Assessoramento à CGPLAN/DPP/DNIT, na Reestruturação e Fortalecimento de Gerência de Pavimentos’.

13. Orçou-se a obra em R$ 514.477.868,14 (jul/2016).

14. O contrato para execução das obras (Contrato SR-DNIT/PB 938/2017) foi celebrado com o Consórcio LCM/CCL/PRODEC em 28/12/2017, vencedor da concorrência objeto do Edital

0456/2016-13, no valor de R$ 307.696.981,00 (jul/2016), nos termos da Lei 12.462/2011 e Decreto 7.581/2011, tendo sido formalizada a primeira apostila em 5/2/2018, para informar que as despesas decorrentes do contrato seriam acobertadas pelas notas de empenho 2017NE806437 (R$ 4.000.000,00) e 2017NE806506 (R$ 7.000.000,00).

15. Foi emitida a ordem de serviço de execução das obras em 23/1/2018 e assinada a segunda apostila incluindo parcela de reajustamento de preços do contrato, em 28/3/2018, no valor de R$ 7.695.311,80, elevando o valor contratual para R$ 315.392.29,80.

16. No presente exercício, conforme informações e documentações encaminhadas pela SR-DNIT/PB, há previsão de desembolso no valor de R$ 27.579.222,00, dos quais R$ 11.000.000,00 foram empenhados em 2017 e estão inscritos em restos a pagar. Conforme informado pelo Dnit, foram ainda alocados do orçamento R$ 2.000.000,00 para o contrato de supervisão.

17. Por seu turno, foram realizadas três medições referentes ao contrato de execução das obras, nos seguintes valores, tendo sido efetuado o pagamento de R$ 488.471,90, mediante ordem bancária 2018OB841600, de 18/7/2018:

Tabela 1: Medições do Contrato SR-DNIT/PB 938/2017

Medição	Período	Valor (R$)	Reajuste (R$)	Total (R$)	Notas fiscais
Primeira	1/2 a 28/2/2018	0,00	0,00	0,00	Não tem
Segunda	1/3 a 31/3/2018	0,00	0,00	0,00	Não tem
Terceira	1/4 a 30/4/2018	520.992,52	0,00	520.992,52	Não tem
Total (R$)		**520.992,52**	**0,00**	**520.992,52**	

Fonte: Elaboração própria

18. Foi celebrado, ainda, contrato para execução dos serviços de supervisão da elaboração dos projetos básico e executivo e supervisão da execução da obra, em 4/6/2018, com a empresa JBR Engenharia Ltda., no valor de R$ 10.201.000,00 (Contrato SR/PB-425/2018-00 - Pregão Eletrônico 00532/2017-23, data-base: jun/2017), tendo sido emitido empenho no valor de R$ 992.557,30, em 24/5/2018 (2018NE802480).

II.3. Objetivo e questões de auditoria

19. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de Adequação de Capacidade e Segurança com Duplicação, Implantação de Contorno, Restauração da pista existente e Obras de Arte Especiais da rodovia BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB.

20. 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:

a) Questão 1: Foram apresentadas justificativas técnicas e econômicas para adoção do regime de Contratação Integrada no âmbito do RDC, conforme as condições dispostas no art. 9º, incisos I, II e III, da Lei 12.462/2011? Caso a condição escolhida tenha sido a possibilidade de execução em diferentes tecnologias, foram indicados critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, conforme art. 9º, § 3º, da Lei do RDC, c/c Art. 74, § 2º, do Decreto 8.024/2013, e Acórdãos/TCU-P. 1399/2014 e 1388/2016?

b) Questão 2: O anteprojeto contratado contém os elementos mínimos que caracterizem a obra a ser realizada pelo regime de contratação integrada (RDCi), com o dimensionamento das soluções a serem propostas pelos eventuais licitantes e a indicação dos padrões de desempenho a serem exigidos ao final da obra contratada, bem como permite a comparação e definição da proposta mais vantajosa para a Administração?

c) Questão 3: O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

d) Questão 4: A metodologia adotada no anteprojeto para o cálculo do valor estimado da

contratação foi adequada e mais precisa possível, bem como considerou a taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, conforme matriz de alocação de risco?

e) Questão 5: O procedimento licitatório foi regular?

f) Questão 6: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

II.4. Metodologia utilizada

21. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de19 de outubro de 2009).

22. Ademais, deve-se ressaltar que para a consecução dessa auditoria foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: exame documental, indagação escrita, pesquisa em sistemas informatizados e sítios eletrônicos da *internet*, revisão analítica e conferência de cálculos. Os papéis de trabalho utilizados foram documentos relacionados às atividades de elaboração e aprovação dos estudos de viabilidade e do anteprojeto e orçamento da obra, à licitação e à contratação para execução das obras.

23. A técnica de exame documental foi realizada visando extrair informações dos documentos que fundamentaram a aprovação do anteprojeto de engenharia, a licitação e a contratação dos serviços de execução dos projetos e das obras e de sua supervisão, bem como relativos à fiscalização e à execução da obra, como processo administrativo, projetos, orçamentos e memoriais de cálculos.

24. A técnica de indagação escrita foi utilizada para sanar lacunas de informações existentes nos documentos enviados pelo DNIT/PB e dúvidas da equipe de auditoria sobre o objeto e os procedimentos concernentes realizados.

25. A pesquisa em sistemas informatizados e sítios eletrônicos da *internet* (Sicro, DGI, Siafi e do Departamento Nacional de Produção Mineral) guarneceu a equipe de informações necessárias à consecução da fiscalização.

26. A técnica de revisão analítica foi utilizada por meio da elaboração da Curva ABC dos itens de serviços que compõem o orçamento, e orientou a visão da equipe de auditoria quanto à representatividade percentual do valor de cada item de serviço do orçamento em relação ao montante total orçado.

27. Por fim, a conferência de cálculos subsidiou a análise dos orçamentos, bem como a verificação dos memoriais de cálculos que o fundamentaram.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

28. Não foi possível apurar os quantitativos, constantes do anteprojeto de engenharia, referentes aos serviços de terraplenagem, drenagem e serviços complementares e paisagismo, em face da insuficiência de tempo para a equipe fazer os levantamentos e cálculos pertinentes.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

29. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 317.897.981,00, que se refere ao somatório dos valores nominais dos contratos celebrados para elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras (R$ 307.696.981,00, jul/2016) e para supervisão da elaboração dos projetos básico e executivo e da execução das obras (R$ 10.201.000,00, jun/2017).

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

30. Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar a correção de irregularidades, com potencial para causar dano ao erário, ou impropriedades, decorrentes das medidas cautelares e das futuras determinações e recomendações.

III. Achados de auditoria

III.1. Obra licitada sem Licença Prévia Ambiental

III.1.1. Tipificação

31. A irregularidade em apreço é grave, enquadrando-se no conceito de IG-P da LDO 2017 (Lei 13.473/2017, art. 117, inciso IV ou IV), pois é materialmente relevante em relação ao valor total contratado, com potencialidade de ocasionar diretamente prejuízos ao erário ou a terceiro e a paralisação de sua execução, bem como configura grave desvio ao princípio constitucional da legalidade, justificando ainda a adoção de medida cautelar. Diante disso, como prejudica a continuidade, pode gerar audiência e citação, classificou-se este achado como irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P).

31.1. A relevância da materialidade em relação ao valor contratado é caracterizada primeiro pela geração de externalidades negativas (danos ambientais) até mesmo superiores que os circunscritos ao valor do próprio contrato; em segundo, pela gestão temerária, porquanto possibilita a execução do orçamento sem a comprovação da viabilidade ambiental do empreendimento, como já ocorreu com o desembolso financeiro já feito, de R$ 488.471,90, correspondente à parcela da instalação do canteiro; em terceiro, pois ainda que o empreendimento seja ambientalmente viável, pode demandar custos relevantes em relação ao valor total contratado, com o cumprimento de condicionantes ou compensações ambientais e de readequação dos projetos; e em quarto, porque no limite a obra pode apresentar-se inviável ambientalmente, transformando o que foi até então executado e todo o custo administrativo envolvido em prejuízo ao erário.

III.1.2. Situação encontrada

32. A Resolução Conama 237/97, de 19 de dezembro de 1997, é o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. O Anexo I dessa resolução inclui as obras rodoviárias entre as atividades sujeitas ao licenciamento Ambiental.

33. Além disso, o art. 3º da Resolução Conama 237/97 estabelece que todas as atividades e empreendimentos considerados, efetiva ou potencialmente, causadores de significativa degradação do meio ambiente dependem de estudo de impacto ambiental (EIA) e de respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (Rima).

34. No mesmo sentido, o inciso I do art. 2º da Resolução Conama 01, de 23 de janeiro de 1986, dispõe que o licenciamento das atividades modificadoras do meio ambiente, como as estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, dependem da elaboração de estudo de impacto ambiental - EIA e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA.

35. Nos termos do inciso I do art. 3º da Resolução Conama 237/97, a Licença Prévia (LP) é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

36. Para a obtenção da licença prévia de um empreendimento, o interessado deve procurar o órgão ambiental competente ainda na fase preliminar do projeto, isto é, na fase de estudo de viabilidade. O empreendedor requer formalmente a licença e apresenta os estudos, documentos e projetos definidos inicialmente. Nessa fase ainda não é apresentado projeto básico, que somente poderá ser concluído após expedida a licença prévia.

37. No entanto, o item 1.3.c do Anexo à Instrução de Serviço/DG/DNIT 9/2016 não exige a licença prévia ambiental como pré-requisito à realização das licitações do DNIT no âmbito do regime da contratação integrada (RDCi), o que contraria os princípios da eficiência e da economicidade estabelecidos nos art. 37 e 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, bem como na alínea ‘d’ do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC) c/c art 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.

38. No caso em apreço, a licitação aconteceu sem a exigência da Licença prévia ambiental. Ocorre que, somente após concedida a ordem de serviço para início do contrato, surgiu a dúvida por parte do Consórcio vencedor do certame licitatório, acerca da responsabilidade com relação a elaboração dos estudos necessários à obtenção das licenças ambientais (EIA/RIMA/PBA/ASV), que em sua opinião, não fez parte do escopo (peça 15, p. 4-7).

39. Técnico do Dnit entendeu também que os estudos não eram objetos do contrato (peça 15, p. 8-9), entretanto, o Consórcio Dynatest/Engemap, responsável pelo anteprojeto, emitiu parecer de que todos os estudos seriam por conta do Consórcio LCM/CCL/PRODEC (peça 15, p. 12-15), que informado (peça 15, p. 19-20), ainda não se pronunciou.

40. Concomitante a essa discussão, o Dnit iniciou as tratativas junto ao Ibama, entendendo, tratarem-se as obras de manutenção e ampliação de segmento rodoviário sob regularização ambiental com enquadramento no Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (Profas), e comunicando também acerca da implantação da variante (peça 16).

41. Percebe-se que no caso em específico, além do risco de ter-se iniciado o processo licitatório desprovido de Licença Prévia ambiental, que representa o risco de contratação de empreendimento inviável do ponto de vista ambiental, ainda houve dúvida sobre a responsabilidade dos estudos necessários a obtenção dessa licença, que pode trazer consequências graves ao cronograma definido.

42. A esse respeito o TCU, no Acórdão 2725/2016 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, fez a seguinte determinação ao Dnit:

9.1.3. apresente ao Tribunal plano de ação com vistas a exigir a obtenção da licença prévia ambiental antes da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC, em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade estabelecidos nos art. 37 e 70 da Constituição Federal, de 5/10/1988, bem como com a alínea 'd' do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC) c/c art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (...)

43. A Serur, em análise do recurso ao Acórdão acima, em 10/2/2017, assim se posicionou:

7.5. Nesse sentido, faz-se necessária a licença ambiental previamente à instauração da licitação para que o órgão público competente ateste a sua viabilidade ambiental e estabeleça os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (o art. 8º, inciso I da Resolução 237/1997 do Conama - Conselho Nacional do Meio ambiente). Assim, a Lei do RDC ao exigir a existência desses parâmetros ambientais, exige automaticamente a obtenção de licença ambiental prévia. Não é interpretação da legislação, é consequência lógica para cumprimento do seu comando, não estando, assim, na esfera discricionária do gestor. Daí decorre a importância da atuação desta Corte de Contas no sentido de orientar o adequado cumprimento da lei, para que ela seja plenamente observada, sob pena de responsabilização.

7.6. Importante reproduzir excerto do relatório da decisão recorrida que compara os procedimentos referente à licença ambiental previstos na Lei 8.666/1993 e a Lei 12.462/2011, com cuja análise se anui (...):

104. No caso das obras licitadas com base na Lei 8.666/1993, o projeto básico pode ser elaborado concomitantemente ao processo de obtenção de licença prévia, uma vez que essa lei exige que as obras sejam licitadas com o projeto básico.

105. Já no caso da contratação integrada do RDC (Lei 12.462/2011), como as obras são licitadas apenas com o anteprojeto, as supostas vantagens de se elaborar o projeto básico concomitantemente à obtenção da licença prévia, já depois da licitação da obra, são contrabalançadas pelo risco de contratar um empreendimento sem ter a convicção de que ele é viável do ponto de vista ambiental, contrariando o disposto no art. 9º, § 2º, inciso I, alínea 'd' da Lei 12.462/2011.

7.7. Nessa linha, as vantagens alegadas de obtenção posterior da licença prévia são compensadas em maior grau pelo risco de contratar empreendimento sem ter a convicção de que ele é viável do ponto de vista ambiental, o que não deve ocorrer e a determinação ora atacada visa evitar.

7.8. Note-se que o anteprojeto de engenharia pressupõe o exame da viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento, caso contrário, será impossível, inclusive, justificar-se a utilização do regime de contratação integrada.

44. Ademais, foi constatado que apesar de ter-se iniciado o canteiro de obras, ainda não há a licença de instalação do mesmo (peça 15, p. 21-38) e mesmo assim já foi desembolsado o valor de R$ 488.471,90 por sua instalação.

45. Da análise empreendida, conclui-se pela necessidade de adoção de medida cautelar, de ofício, nos termos do art. 276, § 3º, e art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, no sentido de suspender a execução financeira do contrato e física somente quanto às obras, permitindo a continuidade da elaboração dos projetos básico e executivos, até ulterior deliberação deste Tribunal, considerando o fundado receio de grave lesão ao Erário e de risco de ineficácia da decisão de mérito, bem como a presença dos pressupostos da plausibilidade jurídica, do perigo da demora e da ausência do perigo da demora inverso, como adiante será relatado.

45.1. A exigência da licença prévia à licitação decorre, como relatado anteriormente, do comando da Lei 12.462/2011, como estabeleceu o Acórdão 2725/2016 – TCU – Plenário.

45.2. Há o perigo da demora, pois além da não obtenção da licença prévia ambiental, não se definiu nem mesmo quem é o responsável pela elaboração do EIA/Rima, que constitui requisito para expedição daquela licença, e porque já houve desembolso financeiro numa obra que não possui a viabilidade ambiental comprovada, pois o canteiro de obras já foi executado e parcialmente pago sem a licença prévia e de instalação. Assim, há o perigo de continuarem os desembolsos financeiros relativos ao contrato e de iniciar-se as obras, sem a obtenção dos estudos e licenças ambientais devidos, para depois serem embargadas ou suspensas pelos órgãos ambientais ou ministério público, seja pelo descumprimento da legislação, pela inviabilidade ambiental ou pelo descumprimento das condicionantes, com grande potencial, portanto, de gerar prejuízos ao erário.

45.3. Não há perigo da demora inverso, pois não há dano irreparável resultante da adoção da medida cautelar, não ficando suspensas as elaborações dos projetos básico e executivos, mas somente o início das obras, apresentando-se o dano que se pretende evitar muito superior a eventuais atrasos no início das obras.

III.1.3. Comentários do gestor (peça 39, p. 3)

46. Sobre o tema da licença ambiental, o gestor informou:

O Edital foi lançado em 28/11/2016, pág. 139 DOU N.0 227 - Seção 3. Naquele momento estava vigente a INSTRUÇÃO DE SERVIÇO DG Nº 09/2016, DE 23 DE MAIO DE 2016. Ressalte-se que o Acórdão 2725/16 foi assinado em 26/10/2016, 32 dias antes da publicação do edital e apenas 13 dias antes da aceitação do anteprojeto que gerou o Edital 456/ 16-13. Destaque-se que a INSTRUÇÃO DE SERVIÇO DG Nº 09/2016, DE 23 DE MAIO DE 2016 está vigente até esta data, sem alterações. Não é competência desta Superintendência Regional prover tal alteração. Aguarda-se da Diretoria Colegiada desta Autarquia a alteração do normativo vigente.

III.1.4. Conclusão do achado

47. O normativo interno do Dnit – Instrução de Serviço 09/2016/DG, que autoriza a realização de licitação na modalidade de RDCi, sem licença prévia ambiental, já foi atacado pelo Acórdão 2725/2016-TCU-Plenário, pois afronta a alínea ‘d’ do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 e o art. 8º, inciso I da Resolução 237/1997 do Conama.

48. Registre-se que este Tribunal prolatou o Acórdão 2075/2018-TCU-Plenário, em sede de Reexame interposto pelo Dnit contra o Acórdão 2725/2016-TCU-Plenário, mantendo os exatos termos daquela decisão e consolidando a jurisprudência sobre o tema em apreço, transcritos no item 42 deste Relatório.

49. Permanece inalterada, portanto, a condição de a irregularidade em apreço ser grave, enquadrar-se no conceito de IG-P da LDO 2017 (Lei 13.473/2017, art. 117, inciso IV ou IV), pois é materialmente relevante em relação ao valor total contratado, pois tem a capacidade de gerar externalidades negativas (danos ambientais) até mesmo superiores que os circunscritos ao valor do próprio contrato, bem como outros prejuízos ao erário e a terceiros, como relatado no item 45 deste Relatório; pode ensejar a paralisação da execução contratual e/ou a nulidade do contrato; bem como configura grave desvio ao princípio constitucional da legalidade.

50. Justifica-se a adoção de medida cautelar, com as respectivas oitivas do Dnit/PB e do consórcio contratado, no sentido de suspender a execução financeira do contrato e a suspensão física somente quanto às obras, permitindo a continuidade da elaboração dos projetos básico e executivos,

até ulterior deliberação deste Tribunal, considerando o fundado receio de grave lesão ao Erário e de risco de ineficácia da decisão de mérito, bem como a presença dos pressupostos da plausibilidade jurídica, do perigo da demora e da ausência do perigo da demora inverso, anteriormente relatados.

51. Também, como ficou assente a ocorrência do achado, apresenta-se pertinente propor a realização de audiência do responsável, o então Superintendente Regional do Dnit/PB, Sr. Normando Lima de Oliveira Filho.

III.2. Critérios de medição inadequados

III.2.1. Tipificação

52. A irregularidade em apreço é grave, enquadrando-se no conceito de IG-P da LDO 2017 (Lei 13.473/2017, art. 117, inciso IV ou IV), pois é materialmente relevante em relação ao valor total contratado, com enorme potencial de ocasionar diretamente prejuízos ao erário, bem como configura grave desvio aos princípios constitucionais da legalidade e da economicidade, podendo até ensejar a nulidade do contrato, o que justifica a adoção de medida cautelar. Diante disso, como prejudica a continuidade e pode gerar audiência e citação, classificou-se este achado como irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P).

III.2.2. Situação encontrada

53. Em relação ao certame tem-se que não foi estabelecido um critério de medição compatível com o objeto contratado. Assim foi definido em Edital (peça 15, p. 52-53, 61-63 e 142):

‘ 3.2.2 Remuneração ou Prêmio

(...)

Os pagamentos serão efetuados por meio de medições mensais, vinculadas ao desempenho (execução) da contratada para os grupos de serviços detalhados.

As medições **terão por base os critérios de pagamento mostrados no Quadro 02 - Critérios de Pagamento (Anexo II**).

É importante frisar que as formas de medição e pagamento constantes nas Especificações de Serviço do DNIT, não se aplicam a esta contratação. De acordo com o proposto no Quadro 02-Critérios de Pagamento, independente do critério de elaboração da proposta pelo Contratado, o DNIT se propõe a realizar os pagamentos, em cada grupo de serviços, limitados a um percentual sobre o preço global ofertado, respeitando também o plano de execução das obras.

(...)

12. CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE, MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS E FORMA DE PAGAMENTO E FISCALIZAÇÃO

b) Medições dos serviços

Os serviços serão medidos, de acordo com os grupos preestabelecidos no Quadro 02 - Critério de Pagamento, após sua devida conclusão. Será admitido o pagamento de etapas de uma parcela, de acordo com a Instrução de Serviço IS nº. 02/2004-DNIT. ‘

54. Ocorre que o orçamento referencial da licitação foi sigiloso e a obrigatoriedade do licitante correspondia apenas da apresentação do valor global oferecido, com mês base de referência – julho/2016, seguido da planilha ‘Quadro 2- critérios de pagamento’, em que os serviços foram divididos em grandes grupos. Nesse caso, importa repisar a necessária composição de custos unitários da obra, tendo em vista que a separação em grandes grupos não reproduz a realidade dos serviços.

55. Se for mantido o critério de medição por grandes grupos de serviços por unidade executada, no qual o custo médio seria obtido pela divisão do valor total do grupo pelo total de 31,6 km, para pavimentação ou terraplenagem, ou ainda pelas obras de artes especiais (ainda que subdivididas em subgrupos – pontes, viadutos...), estas ponderadas mediante uma parametrização inadequada, sem observar as diferenças da natureza dos serviços e dos quantitativos inerentes a cada um dos cinco segmentos da obra, a seguir exemplificados, gera-se distorções por ocasião das medições, nas quais a contratada receberá valores a maior ou a menor do que o efetivamente executado, podendo dar margem ao jogo de cronograma:

a) nos serviços de pavimentação, o segmento 3, com 11,9 km de extensão, que consiste na implantação de uma variante em pista dupla, e o segmento 2 (trecho urbano de Campina Grande), com

10,2 km de extensão, com previsão de duplicação e implantação de marginais, terão por conseguinte o custo médio mais elevado; ao passo que o segmento 4 (trecho rural), com extensão de 8,0 km, que prevê somente duplicação, terá um custo médio menor; não ficou claro como seria efetuada a medição do segmento 5, onde somente será restaurada a pista simples existente, uma vez que sua extensão de 12,5 km não foi considerada para fins de contabilização do valor total de 31,5 km;

b) quanto aos serviços de terraplenagem, no Relatório do Anteprojeto está consignado que a região atravessada pela obra caracteriza-se por uma topografia plana, com exceção da Variante que se encontra em região ondulada, depreendendo-se que a movimentação de terra no segmento 3 terá um custo médio superior aos demais segmentos;

c) com relação às obras de arte especiais, como relatado no achado anterior, os custos são diferenciados, portanto não é adequado que se pague o mesmo valor por cada ponte ou por cada viaduto construído.

56. O último cronograma físico-financeiro apresentado pela contratada em 30/5/2018 e aprovado pelo Dnit em 14/6/2018, de forma a se ajustar aos recursos disponíveis para o presente exercício, informa que os serviços começarão no segmento 4, em 2018; terão continuidade, em 2019, no segmento 4 e segmento 3 (variante), sendo que neste os serviços dependerão da desapropriação das áreas por onde passará a rodovia; e se concentrarão nos segmentos 1 e 2 nos anos de 2020 e 2021 (peça 30, p. 66-76).

57. Acresça-se que há variáveis que podem afetar o andamento das obras e até mesmo ocasionar paralisações futuras em sua execução, como o pequeno valor orçamentário hoje disponível para obras (R$ 27.579.222,00, cerca de 8,74% do valor contratado de R$ 315.392.292,80, já com o reajuste inserido pela 2ª apostila) e incertezas de futuras disponibilidades orçamentárias; bem como o cronograma e a disponibilidade de recursos para desapropriação, notadamente no segmento 3; o que torna mais urgente a necessidade de o Dnit adequar os critérios de medição para a obra em apreço, de forma que a medição seja mais consonante possível com os valores dos serviços efetivamente executados, evitando assim o jogo de cronograma.

58. Da análise empreendida conclui-se pela necessidade de adoção de medida cautelar, de ofício, nos termos do art. 276, § 3º, e art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, no sentido de suspender a execução financeira do contrato e física somente quanto às obras, permitindo a continuidade da elaboração dos projetos básico e executivos, até ulterior deliberação deste Tribunal, considerando o fundado receio de grave lesão ao Erário e de risco de ineficácia da decisão de mérito, bem como a presença dos pressupostos da plausibilidade jurídica, do perigo da demora e da ausência do perigo da demora inverso, como adiante será relatado.

58.1. A exigência de critérios de medição e pagamento consonantes com o efetivamente executado decorre dos comandos legais que regulam o pagamento e a liquidação da despesa pública, insculpidos nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

58.2. Há o perigo da demora, pois iniciar a execução das obras utilizando-se de critérios de medição e pagamento inadequados, que não espelharão o que foi efetivamente executado, tem grande potencial de ocasionar prejuízo ao erário, ainda mais considerando o cronograma físico-financeiro estabelecido, a pequena disponibilidade orçamentária e as questões ambientais ainda não resolvidas.

58.3. Não há perigo da demora inverso, pois não há dano irreparável resultante da adoção da medida cautelar, não ficando suspensas as elaborações dos projetos básico e executivos, mas somente do início das obras, apresentando-se o dano que se pretende evitar muito superior a eventuais atrasos no início das obras. Ademais, pode o Dnit realizar os estudos e adaptar os critérios de medição e de pagamento em curto espaço de tempo, reduzindo ou até mesmo anulando o impacto da medida cautelar no cronograma físico das obras.

III.2.3. Comentários do gestor (peça 39, p. 4)

59. Em resumo, informou que será definida uma planilha detalhada que subsidiará os pagamentos a serem efetuados, *in verbis*:

Junta-se ao presente o Memorando-Circular nº 107/2017/CGCONT-DIR/DIR/DNIT SEDE (1552511) , sobre entendimento e recomendações daquela Coordenação-Geral a respeito da definição do critério de pagamentos e suas alterações.

O documento citado faz referência, e traz anexo, o Memorando nº 1/2017/CODIRCGCONT - DIR/CGCONT-DIR/DIR/DNIT SEDE e ainda o Memorando-Circular n.º 001/2014/CGCONT/DIR.

Junta-se ainda, a Nota Técnica N.º 150/2017/CGCONT/DIR/DNIT SEDE (1552512) que foi emitida em 12/07/2017.

Desta forma, na aceitação do projeto básico será possível definir, com base nas orientações fornecidas pelos documentos acostados, uma planilha detalhada que subsidiará os fiscais quanto ao pagamento dos serviços executados, eliminando a possibilidade levantada de distorções por ocasião das medições, nas quais a contratada poderia receber valores a maior ou a menor do que o efetivamente executado.

III.2.4. Conclusão do achado

60. Conquanto o gestor tenha reconhecido o achado e trazido aos autos comunicações internas do Dnit com recomendações para definição de critérios que norteariam a feitura de uma planilha detalhada para subsidiar os fiscais por ocasião dos futuros pagamentos, o fato é que formalmente o problema não foi solucionado e não ficou afastado o risco de dano ao erário, justificando a manutenção do achado e sua tipificação como IG-P, bem como a proposta de medida cautelar relatada anteriormente.

61. Justifica-se a adoção de medida cautelar, com as respectivas oitivas do Dnit/PB e do consórcio contratado, no sentido de suspender a execução financeira do contrato e a suspensão física somente quanto às obras, permitindo a continuidade da elaboração dos projetos básico e executivos, até ulterior deliberação deste Tribunal, considerando o fundado receio de grave lesão ao Erário e de risco de ineficácia da decisão de mérito, bem como a presença dos pressupostos da plausibilidade jurídica, do perigo da demora e da ausência do perigo da demora inverso, anteriormente relatados.

61.1. Acrescente-se a inadequação de a Ordem de Serviço, expedida em 23/1/2018 (peça 28, p. 43), autorizar de forma ampla a execução do objeto do contrato celebrado, quando deveria, preliminarmente, autorizar a execução apenas dos projetos básico e executivos. Esta autorização ampla permitiu que se fizessem medições e pagamento, no valor de R$ 488.471,90, do item de serviço ‘instalação do canteiro de obras’, conforme relatado no item 17 deste Relatório, antes mesmo da entrega do projeto básico, da obtenção de licença ambiental e do início de qualquer serviço relativo às obras.

62. Também, como ficou assente a ocorrência do achado, apresenta-se pertinente propor a realização de audiência do responsável, o então Superintendente Regional do Dnit/PB, Sr. Normando Lima de Oliveira Filho.

III.3. Não foram apresentadas justificativas técnicas e econômicas para adoção do RDCi

III.3.1. Tipificação

63. A irregularidade em apreço é grave, pois configura grave desvio ao princípio constitucional da legalidade, mas não se enquadra no conceito de IG-P da LDO 2017 (Lei 13.473/2017, art. 117, inciso IV ou IV), pois ainda não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado, embora apresente a potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário. Diante disso, como não prejudica a continuidade, embora possa gerar audiência, classificou-se este achado como irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C).

III.3.2. Situação encontrada

64. A justificativa para adoção da contratação integrada no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), apresentada pelo Dnit (peça 15, p. 38-39 e 46) fora em razão de o empreendimento ser integrante do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; e de apreciações subjetivas consubstanciadas em pressupostos como: ampliação da eficiência da contratação; aumento da competitividade entre os licitantes; maior simplificação, celeridade, transparência e eficiência nos procedimentos para dispêndio de recursos públicos e seleção mais vantajosa para Administração, aproximação das contratações públicas às sistemáticas utilizadas pelo setor privado; e compartilhamento com o contratado dos riscos inerentes ao empreendimento.

65. Alegou que assim esperava obter soluções técnicas inovadoras que reduziriam o prazo de execução das obras e os custos diretos do empreendimento, bem como obter dos concorrentes a máxima otimização de todos os recursos, barateando mais ainda a contratação em pauta, para ao final concluir que a definição das soluções técnicas a serem aplicadas no empreendimento 'estará a cargo da licitante vencedora, caberá as concorrentes buscar soluções com a melhor relação custo x benefício, com o intuito de melhorar as suas condições de competitividade. '

66. Entretanto, tem-se que no caso da adoção do regime de contratação integrada (RDCi), não basta comprovar que o objeto da obra se enquadra em uma das três condições estabelecidas no art. 9º da Lei 12.462/2011. Há de se justificar, também, em termos técnico-econômicos, eventual vantagem da utilização da contratação integrada, em detrimento de outros regimes preferenciais preconizados no art. 8º, § 1º c/c art. 9º, §3º da Lei 12.462/2011.

67. A jurisprudência dessa Corte de Contas vem mantendo esse entendimento, a exemplo dos Acórdãos 1.510/2013, da relatoria do Ministro Valmir Campelo; 1.399/2014, da relatoria do Ministro Augusto Sherman; 2.242/2014, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; 1.850/2015, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 2.153/2015, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo e 1.388/2016, da relatoria da Ministra Ana Arraes, todos do Plenário.

68. Por fim, a título de exemplificação transcreve-se trecho do recente Acórdão 1569/2017-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, *in verbis*:

> 9.5.4. a utilização da contratação integrada sem que estejam devidamente demonstradas e quantificadas, por meio de parâmetros técnicos - aqueles em que se deve demonstrar que as características do objeto permitem que ocorra real competição entre as contratadas para concepção de metodologias/tecnologias distintas, que levem a soluções capazes de serem aproveitadas vantajosamente pelo Poder Público - e econômicos - aqueles em que a Administração deve demonstrar em termos monetários que os gastos totais a serem realizados com a implantação do empreendimento serão inferiores se comparados aos obtidos com os demais regimes de execução -, as vantagens de utilização do regime, contraria o disposto no art. 9º, da Lei 12.462/2011 (...)

III.3.3. Comentários do gestor (peça 39, p. 1-2)

69. O gestor reproduz as justificativas constantes do anexo I do edital, para acrescentar ao final:

> Esta Superintendência entende, entretanto, que ficou demonstrada a justificativa técnica quando se apresenta um anteprojeto para uma obra de 3l,6 km no qual o contratado assume a execução de todas as etapas da obra, bem como todos os riscos associados. A obra deve ser entregue à administração, no prazo e pelo preço contratados, em condições de operação imediata, vedado qualquer aditivo por falha na elaboração dos projetos e nas etapas de execução. Demonstrou-se ainda que esse método de contratação permite adoção, por parte da contratada, de soluções técnicas inovadoras que reduzam o prazo de execução das obras e os custos diretos do empreendimento, além da não divulgação do orçamento estimado para os participantes durante a licitação, buscando evitar conluios e outras práticas anti-concorrenciais. Vale lembrar que o orçamento fica disponível todo o tempo para os órgãos de controle e é divulgado normalmente após o encerramento do processo. Aplica-se ainda a instituição de fase recursal única, economizando tempo e reduzindo as possibilidades de manobras protelatórias por parte dos participantes da licitação. Por fim, incorre-se em ganho para administração por tratar-se de contrato único em que a elaboração dos projetos é prerrogativa do contratado e que, portanto, elimina a possibilidade de erros ou omissões. Fica demonstrado o ganho econômico quando, responsável pelo projeto, a contratada poderá investir em uso de tecnologias que reduzam seus custos e representem, concomitantemente, ganho de qualidade para a Administração.

Há que se ressaltar ainda que a data de publicação do Acórdão citado pelo auditor é bastante posterior aos Atos Preparatórios da contratação em tela, não havendo pertinência quanto ao atendimento.

III.3.4. Conclusão do achado

70. O gestor reitera as justificativas genéricas para adoção do RDCi, como a possibilidade de adoção de soluções técnicas inovadoras que reduzam o prazo de execução das obras e os custos do empreendimento, não justificando, em termos técnico-econômicos, eventual vantagem da utilização da contratação integrada, em detrimento de outros regimes preferenciais preconizados no art. 8º, § 1º c/c art. 9º, §3º da Lei 12.462/2011.

71. A adoção do RDC não é garantia de resultado melhor do que se pode obter com a Lei 8.666/1993; nem tampouco a adoção do RDCi em obras de rodovias é garantia de melhor resultado do que se pode ter com outras modalidades de RDC que a própria Lei 12.462/2011 estabelece como preferenciais.

72. Depreender que as construtoras contratadas tem maior expertise do que a administração e que por isso necessariamente vão confeccionar projetos com metodologias inovadoras e de menor custo, favorecendo o interesse público, nem sempre encontra respaldo na prática, pois no RDCi a contratada tende a apresentar a solução de engenharia que atenda minimamente os requisitos do termo de referência, pautando-se pelo menor custo da construção e não pelo menor custo global do empreendimento para a administração e para a sociedade em geral, porquanto despreza os custos de manutenção que serão arcados pela administração e o custo operacional dos veículos dos usuários da rodovia.

73. Quanto à alegação de que o Acórdão 1569/2017- Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, é posterior aos atos preparatórios da contratação em tela, não afasta a responsabilidade do gestor em observar o que dispõe o caput do art. 9º da Lei 12.462/2011. A transcrição de trecho do Acórdão mencionado, pela equipe de auditoria, objetivou tão somente demonstrar a consolidação do entendimento majoritário deste Tribunal sobre o tema.

73.1. Registre-se, por oportuno, que este Tribunal prolatou o Acórdão 2075/2018-TCU-Plenário, em sede de Reexame interposto pelo Dnit contra o Acórdão 2725/2016-TCU-Plenário, mantendo os exatos termos daquela decisão e consolidando a jurisprudência sobre o tema em apreço, no sentido de que a adoção do RDCi deve:

a) se restringir às situações em que as características do objeto permitam que haja a real competição entre as licitantes para a concepção de metodologias e tecnologias distintas, que levem a soluções capazes de serem aproveitadas vantajosamente pelo Poder Público; e

b) estar fundamentada em análise comparativa com contratações já concluídas ou outros dados disponíveis, procedendo-se à quantificação, inclusive monetária, das vantagens e desvantagens da utilização do regime de contratação integrada, sendo vedadas justificativas genéricas, aplicáveis a qualquer empreendimento, e sendo necessária a justificativa circunstanciada no caso de impossibilidade de valoração dos parâmetros citados.

74. Portanto, ficou assente a ocorrência do achado, apresentando-se pertinente propor a realização de audiência do responsável, o então Superintendente Regional do Dnit/PB, Sr. Normando Lima de Oliveira Filho.

III.4. Ausência de critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, tendo em vista a condição escolhida ter sido a possibilidade de execução com diferentes metodologias, nos termos estabelecidos no art. 9º, § 3º, da Lei do RDC e no art. 74, § 2º, do Decreto 7.581/2011

III.4.1. Tipificação

75. A irregularidade em apreço é grave, pois configura grave desvio ao princípio constitucional da legalidade, mas não se enquadra no conceito de IG-P da LDO 2017 (Lei 13.473/2017, art. 117, inciso IV ou IV), pois ainda não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado, embora apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário. Diante disso, como não prejudica a continuidade, embora possa gerar audiência, classificou-se este achado como irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C).

III.4.2. Situação encontrada

76. De acordo com o § 3º do art. 9º da Lei 12.462/2011, caso seja permitida no anteprojeto de engenharia a apresentação de projetos com metodologias diferenciadas de execução, o instrumento convocatório estabelecerá critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas.

77. Nessa medida, seria obrigatória a definição clara de critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, tendo em vista a condição escolhida ter sido a possibilidade de execução com diferentes metodologias, no entanto, de acordo com o estabelecido no Edital 456/2016-13, o único critério utilizado tratou-se do 'menor preço'.

78. Ademais, apesar de a Medida Provisória 630/2013, convertida na Lei 12.980/2014, desobrigar o uso do critério de julgamento de melhor combinação de técnica e preço para o processamento das contratações integradas, na medida em que ampliou o rol dos critérios de julgamento possibilitando a aplicação dos critérios previstos no art. 18 da Lei 12.462/2011, quais sejam: (i) menor preço ou maior desconto; (ii) técnica e preço; (iii) melhor técnica ou conteúdo artístico; (iv) maior oferta de preço; ou (v) maior retorno econômico, a interpretação a melhor interpretação teleológica e lógico-sistemática da redação atual da Lei 12.462/2011 aponta no sentido de que as licitações realizadas pelo regime da contratação integrada (RDCi), quando fundamentadas na possibilidade de execução da obra com diferentes metodologias (art. 9º, Inciso II, da Lei do RDC), devem continuar sendo preferencialmente contratadas mediante o critério de julgamento de melhor combinação de técnica e preço.

79. Assim vem sendo o entendimento desse Tribunal a esse respeito, de acordo com o Acórdão 2725/2016, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que cientificou o Dnit nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e 250, inciso II, do Regimento Interno em:

9.2. dar ciência ao Dnit que a opção pelo regime de contratação integrada, nos termos do inciso II e caput do art. 9º da Lei 12.462/2011:

9.2.1. se restringe às situações em que as características do objeto permitam que haja a real competição entre as licitantes para a concepção de metodologias e tecnologias distintas, que levem a soluções capazes de serem aproveitadas vantajosamente pelo Poder Público, no que refere à competitividade, ao prazo, ao preço e à qualidade, em relação a outros regimes de execução, especialmente a empreitada por preço global;

9.2.2. deve estar fundamentada em análise comparativa com contratações já concluídas ou outros dados disponíveis, procedendo-se à quantificação, inclusive monetária, das vantagens e desvantagens da utilização do regime de contratação integrada, sendo vedadas justificativas genéricas, aplicáveis a qualquer empreendimento, e sendo necessária a justificativa circunstanciada no caso de impossibilidade de valoração dos parâmetros citados;

80. Nessa mesma linha há diversos Acórdãos dessa Corte ao longo dos anos, tais como Acórdãos 1399/2014- Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman; 1850/2015 – Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1388/2016- Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes; e 460/2017- Plenário, da relatoria do Ministro André de Carvalho. Especificamente o Acórdão 2725/2016 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, fruto de auditoria realizada com o objetivo de avaliar os procedimentos utilizados por essa Autarquia para elaboração, análise e aprovação de anteprojetos a serem utilizados em licitações no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), para o regime de contratação integrada (RDCi), determinou ao Dnit, atualmente em análise de recurso:

9.1.1. inclua em norma específica sobre os atos preparatórios das licitações no regime de contratação integrada do RDC a exigência de justificativa para que a obra seja licitada por esse regime, em conformidade com o art. 9º, incisos I, II e III da Lei 12.462/2011, bem como a exigência de indicação de critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, caso a condição escolhida tenha sido a possibilidade de execução com diferentes metodologias, em cumprimento ao art. 9º, § 3º, da Lei 12.462/2011 c/c Art. 74, § 2º, do Decreto 7.581/2011;

III.4.3. Comentários do gestor (peça 39, p. 2-3)

81. Assim se posicionou o gestor, *in verbis*:

É preciso esclarecer que o enquadramento deste empreendimento para utilização da modalidade RDC deu-se através do art. 9° inciso I - inovação tecnológica ou técnica; Desta forma, conforme justificado, *o DNIT espera obter soluções técnicas inovadoras que reduzam o prazo de execução das obras e os custos diretos do empreendimento.* Tais soluções não estão atreladas à aplicação de diferentes metodologias de execução e sim ao uso de inovação técnica ou tecnológica, relativa, por exemplo, ao uso de equipamentos. Existem equipamentos e métodos executivos que não foram estudados pelo DNIT e que, portanto, não poderiam ser utilizados em obras regidas pela Lei 8.666/93 sem incorrer em aprovação de preços novos. Diariamente surgem novas formas de executar os mesmos serviços e estimular o uso dessas tecnologias além de prerrogativa do sistema de contratação RDC pode garantir que em pouco tempo o DNIT possa dispor de um rol maior de serviços/métodos executivos capazes de minimizar custos ou aumentar a qualidade de serviços já usuais. Dito isto, o edital aplica apenas o critério de menor preço por não caber outro critério. A análise da matriz de risco do empreendimento, além de todos os documentos apresentados, evidencia este enquadramento.

III.4.4. Conclusão do achado

82. Nas justificativas para adoção do RDCi, constantes do edital, explicitamente relata-se que 'o DNIT espera obter soluções técnicas inovadoras que reduzam o prazo de execução das obras e os custos do empreendimento'.

83. A Alegação de que a fundamentação para adoção do RDCi teria sido a condição de que o objeto envolve a possibilidade de inovação tecnológica, prevista no inciso I do art. 9º da Lei 12.462/2011; e não a possibilidade de execução com diferentes metodologias, prevista no inciso II do mesmo artigo, apresenta-se inconsistente, pois também naquele caso o critério de julgamento somente pelo menor preço não permite a comparação entre as propostas apresentadas quanto ao aspecto da inovação tecnológica.

84. Ora, se o objetivo era fomentar a adoção de técnicas inovadoras, com redução de prazo e de custos, seria esperado que os licitantes pudessem elaborar suas propostas com base nas mais variadas soluções, lançando mão de inovações tecnológicas ou técnicas, metodologias diferenciadas ou utilização de tecnologias de domínio restrito no mercado, que não são sequer conhecidas quando se opta pelo critério único de julgamento pelo menor preço.

85. Ademais, em qualquer modalidade de licitação, não somente no RDCi, se um determinado serviço parametrizado pelo Dnit é realizado de forma mais eficiente e com menor custo pelas empresas do mercado, com uso de equipamento ou metodologia diversa inovadora, não caracteriza necessariamente que a solução do empreendimento total foi inovadora. Este ganho de produtividade específico pode reverter em desconto oferecido pela vencedora da licitação, o que favorece a administração; ou em maior lucratividade na hora da execução, favorecendo positivamente a eficiência da contratada.

86. Ao DNIT caberia verificar a adequação das propostas, quanto ao aspecto técnico, aos critérios de aceitabilidade e parâmetros de desempenho definidos no termo de referência.

87. Registre-se que este Tribunal prolatou o Acórdão 2075/2018-TCU-Plenário, em sede de Reexame interposto pelo Dnit contra o Acórdão 2725/2016-TCU-Plenário, mantendo os exatos termos daquela decisão e consolidando a jurisprudência sobre o tema em apreço, transcritos nos itens 81 e 82 deste Relatório.

87.1. No Voto Complementar da Ministra Relatora Ana Arraes, condutor do Acórdão 2075/2018-TCU-Plenário, explicita-se com percuciência a importância de que as especificidades das metodologias executivas propostas pelos licitantes devem configurar elemento central da contratação integrada e que isto conduz inequivocamente a que os critérios de avaliação e julgamento sejam objetivos e permitam analisar as diferentes metodologias apresentadas pelas concorrentes, conforme excertos a seguir:

12. Penso que a melhor interpretação do art. 9º, inciso II, conjugada com o § 3º do mesmo dispositivo e com as premissas gerais que ordenam o Regime Diferenciado de Contratações, é aquela que pressupõe que as especificidades das metodologias executivas propostas pelos licitantes configuram elemento central da

contratação integrada fundamentada no inciso II. Por consequência, é inafastável a aferição da vantagem de tais metodologias a partir de critérios objetivos de avaliação e julgamento.

(...)

15. Não se pode olvidar que, em alguma medida, há sempre espaço para variação metodológica em obras e serviços de engenharia, posto que desde as mais complexas intervenções até as mais simples podem apresentar diferenças na forma de execução. Assim, se a interpretação da lei for alargada para admitir variações metodológicas insignificantes, qualquer obra seria elegível à contratação integrada.

(...)

18. Admitida a variação metodológica irrelevante, a consequência imediata seria a indiscriminada adoção da contratação integrada com fundamento na possibilidade de execução com diferentes metodologias, como usualmente tem se constatado. Esse entendimento, a um só tempo, levaria à inaplicabilidade prática dos incisos I e III do art. 9º da Lei 12.462/2011 e tornaria letra morta o § 3º do mesmo dispositivo.

19. Ademais, o esvaziamento da contratação integrada que envolve inovação tecnológica (inciso I) e a aplicação de tecnologias de domínio restrito (inciso III) ofenderia aos princípios norteadores do Regime Diferenciado de Contratações, discriminados no § 1º, art. 1º da lei, que incluem o incentivo à inovação tecnológica e à troca de experiências e tecnologias.

(...)

21. Também vale notar que a adoção de critérios objetivos para analisar as diferentes metodologias apresentadas pelos concorrentes é consequência absolutamente compatível com a necessidade de transparência na escolha das propostas e de objetividade na definição do licitante vencedor.

25. Nessa compreensão, é possível verificar que, de acordo com o cenário sob exame, os critérios de avaliação das metodologias podem contemplar fatores que ultrapassam os custos de execução, inclusive para definição do melhor preço ofertado no certame.

(...)

88. Portanto, ficou assente a ocorrência do achado, apresentando-se pertinente propor a realização de audiência do responsável, o então Superintendente Regional do Dnit/PB, Sr. Normando Lima de Oliveira Filho.

III.5. <u>Ausência de ART do anteprojeto</u>

<u>III.5.1. Tipificação</u>

89. A irregularidade em apreço é grave, pois configura grave desvio ao princípio constitucional da legalidade, mas não se enquadra no conceito de IG-P da LDO 2017 (Lei 13.473/2017, art. 117, inciso IV ou IV), pois não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado, tampouco apresenta potencialidade de ocasionar diretamente prejuízos ao erário ou a terceiro. Diante disso, como não prejudica a continuidade, embora possa gerar audiência, classificou-se este achado como irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C).

<u>III.5.2. Situação encontrada</u>

90. Não houve licitação específica para contratação de Anteprojeto de Engenharia em apreço, que foi realizado pela empresa Dynatest Engenharia Ltda. (CT 366/2012-00), no âmbito do contrato 366/2012-0, celebrado entre o Dnit e o Consórcio Dynatest Engenharia Ltda. e Engemap Engenharia, Mapeamento e Aerolevantamento Ltda, no valor de R$ 39.915.895,49, em 17/7/2012, como resultado da Concorrência 551/2011-00, conforme relatado no Relatório de Concepção do Anteprojeto – TOMO I (peça 18, p. 7), com objeto muito mais abrangente de:

Assessoramento à CGPLAN/DPP/DNIT, na Reestruturação e Fortalecimento de Gerência de Pavimentos, abrangendo: I) Implantação de um Sistema de Gerência de Pavimentos – SGP; II) Implantação de Modelo Gerencial nas Ações que envolvem o Planejamento Estratégico de Programas Rodoviários e Planejamento Operacional; III) Realização das Pesquisas de Campo necessárias, incluindo a produção de Ortofotos e Restituição Fotogramétrica para a Composição de Estudos Preliminares' (peça 18, p. 7).

91. Para a elaboração do Anteprojeto de Engenharia, conforme também consta do Relatório de Concepção do Anteprojeto, foi emitida a instrução de serviço 09, de 23/5/2016 (peça 18, p. 7).

92. O Relatório do Anteprojeto contém (peça 17, p. 173-176), bem como o Dnit apresentou, como sendo referente ao Anteprojeto de Engenharia uma Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) sem data, ainda que no rodapé da mesma conste que ela foi registrada em 18/7/2014, onde

consta no campo ‘observações’ a reprodução do objeto do contrato 366/2012-0, nos exatos termos já transcritos no item 90 deste Relatório.

93. Assim dispõem os arts. 1º e 2º da Lei 6.946/1977, que instituiu a Anotação de Responsabilidade Técnica:

Art. 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à ‘Anotação de Responsabilidade Técnica’ (ART).

Art 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

94. Por seu turno, este Tribunal emitiu a Súmula 260, em 30/6/2010, nos seguintes termos:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

95. A ART facilita a imputação de penalidades administrativas, civis e penais, no caso de danos causados ao erário pela má execução dos referidos projetos.

96. Segundo a Orientação Técnica IBRAOP OT-IBR 004/2012, Anteprojeto seria ‘a representação técnica da opção aprovada no estudo de viabilidade, apresentado em desenhos sumários, em número e escala suficientes para a perfeita compreensão da obra planejada, contemplando especificações técnicas, memorial descritivo e orçamento preliminar’.

97. Ainda segundo esta orientação técnica, o Anteprojeto calcula os preços com base nos ‘quantitativos de serviços apurados no projeto ou estimados por meio de índices médios, e custos de serviços tomados em tabelas referenciais’, apresentando uma margem de precisão esperada do custo estimado de uma obra em relação ao seu custo final de mais ou menos 20%; ao passo que os projetos básicos básico e executivo apresentam graus de imprecisão de mais ou menos 10% e 5%, respectivamente.

98. Portanto, a margem de precisão do Anteprojeto seria a diferença mais importante para caracterizá-lo, permanecendo sua elaboração como atividade de atribuição privativa do profissional de engenharia ou arquitetura habilitado, não havendo qualquer justificativa para que o Dnit/PB, no caso em apreço, não tenha exigido a apresentação da ART específica do Anteprojeto de Engenharia.

III.5.3. Comentários do gestor (peça 39, p.3)

99. Nestes exatos termos, comentou o gestor:

A ART apresentada no volume do anteprojeto remete aos serviços prestados no âmbito do contrato CT 366/2012-00, entre eles **o Anteprojeto de Engenharia** em pauta. Não há impedimento para a aceitação da ART uma vez que o profissional é técnico habilitado, as atividades desempenhadas são

pertinentes à registrada como atividade principal da Empresa **DYNATEST ENGENHARIA LTDA** (71.12-0-00 - Serviços de engenharia), o profissional de fato participou dos trabalhos de elaboração do Anteprojeto, não teve seu registro suspenso ou cancelado, enfim. Nada que desabone a aceitação da ART apresentada. Quanto ao que dispõem os arts. 1º e 2º da Lei 6.946/1977, foram atendidos a partir da ART apresentada. Quanto à Súmula 260 emitida em 30/6/2010 pelo TCU também resta atendida pela ART apresentada. Esta Autarquia exigiu e recebeu a ART referente ao contrato através do qual foi elaborado o Anteprojeto de que se trata aqui.

III.5.4. Conclusão do achado

100. A ART geral de um contrato para execução de diversos serviços de assessoramento e de projetos, em nome da pessoa jurídica contratada, não substitui a ART exigida para cada projeto específico, pois em cada um destes há uma equipe técnica diversa que o elaborou e para quem se atribuirá o respectivo acervo técnico e a imputação de penalidades administrativas, civis e penais, no caso de danos causados ao erário pela má execução dos referidos projetos.

101. Não seria lógico e atentaria contra o princípio da responsabilidade subjetiva se atribuíssemos responsabilidade, por todos os serviços de assessoramento e projetos, tão somente ao responsável técnico pelo contrato geral que, muitas vezes, nem sequer teria participado da realização

destes trabalhos; e isentássemos de responsabilidades os demais técnicos que elaboraram os vários projetos da alçada de cada um deles.

102. O engenheiro projetista tem responsabilidade subjetiva, em solidariedade com a eventual empresa projetista a que pertença, nas searas administrativa, cível ou penal, por quaisquer danos resultantes de erros, defeitos e vícios na elaboração de projeto, como cálculos e concepções pré-estabelecidas.

103. E esta responsabilidade subjetiva do projetista, na ocorrência de um dano decorrente de um projeto de engenharia defeituoso, somente se estabelece se for possível determinar o nexo de causalidade entre a conduta culposa do agente e o evento danoso, o que só ocorrerá se a responsabilidade pela feitura do projeto específico ficar assente na respectiva ART.

104. Diferentemente, não é possível estabelecer nexo de causalidade e atribur responsabilidade pela conduta culposa ao engenheiro que somente subscreveu a ART do contrato geral de prestação de serviços em nome da empresa projetista.

105. Portanto, ficou assente a ocorrência do achado, apresentando-se pertinente propor a realização de audiência dos responsáveis - o técnico José Antônio de Araújo Neto, que opinou pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade; e o então Superintendente Regional do Dnit/PB, Sr. Normando Lima de Oliveira Filho, que emitiu o Termo de Aceitação do Anteprojeto.

III.6. Ausência de análise técnica do anteprojeto pelo Dnit

III.6.1. Tipificação

106. A irregularidade em apreço é grave, pois configura grave desvio ao princípio constitucional da legalidade e pode até mesmo ensejar a nulidade do contrato, bem como tem potencial de vir a ocasionar indiretamente prejuízos ao erário, mas não se enquadra no conceito de IG-P da LDO 2017 (Lei 13.473/2017, art. 117, inciso IV ou IV), pois ainda não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado. Diante disso, como não prejudica a continuidade, embora possa gerar audiência, classificou-se este achado como irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C).

III.6.2. Situação encontrada

107. O Anteprojeto teria sido objeto de análise no processo administrativo 50613001281/1653 (páginas 0007-0009), constando despacho emitido em 8/11/2016 (peça 27, p. 1), pelo Chefe do Serviço de Planejamento e Projetos da Superintendência do Dnit/PB, Sr. José Antônio de Araújo Neto, opinando pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade e encaminhando à Superintendência do Dnit/PB o Parecer Técnico 006/2016, de 8/11/2016, que não efetuou qualquer análise técnica da documentação que o integrava, limitando-se a emitir a seguinte e sucinta contextualização (peça 27, p. 2):

(...)

2.INTRODUÇÃO

O Contexto da Análise

A análise aqui apresentada foi realizada sobre a documentação (Relatório do Antcprojeto, da Documentação Gráfica e dos Anexos Técnicos) do Anteprojeto de Engenharia de Duplicação da BR/230/PB. O citado Documento foi elaborado pelo consórcio Dynatest Engenharia Ltda. e Engemap Engenharia, Mapeamento e Aerolevantamento Ltda., sob os ditames do Contrato PP 366/2012, assinado cm 17/07/2012. No espoco da análise constou a seguinte documentação:

Código	Descrição
VOLUME 1 RL-BR230PB-036-740-052-001	Relatório do Anteprojeto
VOLUME 2 DE-BR230PB-036-753-052-001	Documentação Gráfica /Plantas e Desenhos
VOLUME 3 – DESENHOS	Anexos Técnicos

3.CONCLUSÃO

O Consórcio contratado, abaixo identificado, responsabiliza-se pela elaboração do presente Anteprojeto de Engenharia, conforme descrição a seguir. O Consórcio declarou conhecer e cumprir todos os critérios e procedimentos normativos para o desenvolvimento de todas as etapas do Anteprojeto de Engenharia.

108. O Superintendente Regional do Dnit, por seu turno, emitiu o Termo de Aceitação do Anteprojeto de Engenharia para Duplicação da BR-230/PB, em 8/11/2016, considerando que este possuía os elementos técnicos mínimos para caracterização da obra e/ou serviços, para ao final salientar que a análise e aceitação do projeto não ensejariam a assunção de qualquer responsabilidade técnica sobre o projeto pelo órgão ou entidade contratante (peça 27, p. 3).

109. A Instrução de Serviço/DG/Dnit 9/2016, de 23/5/2016, estabeleceu no item 6 do seu Anexo:

(...)

6. Análise e Aceitação de Anteprojetos de Engenharia Contratados

Os Anteprojetos de Engenharia, objeto de contratação direta pelo DNIT ou, por terceiros, em decorrência de Termos de Cooperação ou Convênios, deverão ser analisados e aceitos mediante Termo de Aceitação do Diretor de Planejamento e Pesquisa, do Superintendente no caso de delegação de competência, ou por comissão por ele designada, com orientação da DPP.

110. Não obstante o despacho técnico opinando pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade, relatado no item 107 deste Relatório, tenha solicitado que o Parecer Técnico 006/2016 fosse encaminhado à Coordenação-Geral de Planejamento e Programação de Investimentos – CGPLAN/DPP/DNIT, o fato é que a análise e a aceitação do anteprojeto deram-se no âmbito da Superintendência do Dnit/PB e mediante os documentos já relatados nos itens 107 e 108 deste Relatório.

111. Solicitado ao Dnit/PB para que encaminhasse documentos que apontassem para realização de análise técnica do anteprojeto por aquela Autarquia, ainda que não fossem nos autos da contratação, foram encaminhadas cópias de atas de reunião e e-mails com as trocas de informações e subsídios entre o Dnit/PB e o Consórcio executor do anteprojeto, entre fevereiro e outubro de 2016, versando sumariamente sobre as interseções das travessias urbanas em dois níveis, vias marginais, custos das obras de arte especiais e ajustes na localização do posto de pesagem de veículos (peça 25).

112. Ressalte-se que na Ata da reunião realizada em 29/9/2016 (peça 25, p. 8-9), consta a informação de que a Dynatest iria ‘entregar um funcional da geometria no dia 07/10 para aprovação da SR/PB (que analisará esse anteprojeto), no qual a mesma irá devolver uma análise até o dia 14/10, para o consórcio dar continuidade no anteprojeto’. Se ela ocorreu, esta análise do Dnit não ficou evidenciada em nenhum documento.

113. O fato é que no dia 24/10/2016, ainda se discutiam alterações a serem incluídas no anteprojeto, sendo que este foi aceito no dia 8/11/2016, não ficando evidenciada uma análise posterior, circunstanciada e pormenorizada das soluções técnicas apontadas, traçados e quantitativos de serviços constantes do anteprojeto.

114. Conforme entendimento expendido por este Tribunal no item 9.2.1 do Acórdão 2.580/2014-TCU-Plenário (rel. Bruno Dantas), o projeto básico (ou anteprojeto), nas licitações para a realização de obras ou serviços em que for permitida à futura contratada a modificação da metodologia ou tecnologia construtiva a ser utilizada, é fundamental para o estabelecimento do respectivo referencial de preços e como garantia da avaliação da vantagem e da economicidade das propostas a serem apresentadas, a utilização de metodologias/tecnologias conhecidas pela administração mais prováveis de serem utilizadas, em termos da solução menos onerosa que atenda aos requisitos de serviço, de uso, de desempenho, de garantia, de manutenção, de sustentabilidade e de durabilidade demandados, dentre outros a serem objetivamente definidos.

115. Por oportuno, tratando da possibilidade de superdimensionamento de um anteprojeto, transcreve-se a seguir excerto do Voto condutor do Acórdão citado no item anterior deste Relatório:

(...) As antieconomicidades podem mascarar a real vantagem das soluções metodológicas propostas pela vencedora da licitação.

Rememoro que na ‘compra nacional’, tendo em vista que cada licitante oferecerá a sua metodologia/tecnologia própria, a planilha orçamentária do construtor não será idêntica à do edital. Não haverá

um reflexo automático de sobrepreço na respectiva proposta obtida, pois os pagamentos estarão desvinculados daquelas estimativas iniciais. Nessa situação, as superestimativas identificadas redundarão, unicamente, em uma referência de preços mais elástica. Em outras palavras, haverá um sobrepreço no orçamento paradigma da licitação, que poderá – ou não – redundar em uma contratação antieconômica.

Em licitações públicas faz-se necessário ter claro que a efetiva concorrência é apenas uma presunção. Pode ocorrer de uma única empresa acudir ao chamamento licitatório. O preço paradigma do edital, assim, é garantidor basilar da 'boa proposta'. É a referência formal, nos termos do julgamento objetivo, de que houve verdadeiramente uma contratação vantajosa.

Fundamental, desse modo, mesmo nessas possibilidades de a própria contratada elaborar o projeto básico, que haja o devido zelo com o projeto de referência, pois a peça será a balizadora do preço base editalício.

(...)

116. Portanto, o simples aceite realizado pelo Dnit/PB, como efetivamente ocorreu, sem efetuar a análise técnica do anteprojeto, de forma circunstanciada e minuciosa, revela-se um ato que, além de não observar o próprio normativo interno do Dnit, poderia redundar, em última análise, se não houvesse ambiente de competitividade, em uma contratação antieconômica.

117. No caso em estudo, participaram da licitação dez concorrentes e a proposta vencedora de R$ 307.696.981,00 ficou 40,19% abaixo do valor orçado a partir do anteprojeto (R$ 514.477.868,14), mas não restou justificada a falta de diligência em que se revestiu a prática da irregularidade ora relatada.

III.6.3. Comentários do gestor (peça 39, p.3)

118. Entendeu o gestor que foi realizada a análise técnica do Anteprojeto, nos seguintes termos:

Conforme as comunicações fornecidas e até listadas no relatório de auditoria, várias comunicações foram trocadas durante a elaboração do anteprojeto. Foram, no mínimo, oito meses de trocas de correspondências e análises dos trabalhos que estavam sendo realizados. Desta forma, a análise final pode ser simplificada. Houve ainda, entretanto, a emissão da Nota Técnica justificativa do orçamento, emitida por esta Superintendência, fls. de 10 a 34 do 1° Volume do Processo 50613.001281/16-53, já apresentado à esta equipe de auditoria. O documento citado apresenta uma análise pormenorizada do orçamento, partindo do princípio que o anteprojeto foi analisado em concomitância à sua elaboração.

III.6.4. Conclusão do achado

119. A Nota Técnica justificativa do orçamento trata apenas dos critérios de elaboração do orçamento de referência, que são resumidamente as seguintes: mês-base de referência julho/2016; premissas para o custo da elaboração do projeto; para execução das obras o orçamento de custo foi obtido a partir dos quantitativos obtidos do anteprojeto (Volume I – Memória Justificativa) e dos custos unitários baseados no Sicro 2 e Sinapi para o estado da Paraíba e residualmente de outras fontes, para as disciplinas – terraplenagem, pavimentação, drenagem e obra-de-arte-corrente, sinalização, obras complementares, proteção ambiental, interseção e retornos, remanejamento de interferências, instalação e manutenção do canteiro de obras, mobilização de equipamentos; adição aos custos do BDI de 34,32% ou BDI diferenciado de 21,24%.

119.1. Portanto, não tratou a Nota Técnica de uma análise técnica e crítica do anteprojeto, mas tão somente das premissas para obtenção dos decorrentes custos do orçamento, não fazendo qualquer avaliação da pertinência das soluções e metodologias adotadas nos diversos projetos que compõem o anteprojeto.

120. As atas de reunião e as trocas de e-mails e correspondências entre o Dnit e o consórcio projetista, anteriores a entrega do anteprojeto, trataram-se, como relatado anteriormente, de diretrizes prévias, sumárias e gerais sobre as interseções das travessias urbanas em dois níveis, vias marginais, custos das obras de arte especiais e ajustes na localização do posto de pesagem de veículos (peça 25), não servindo, portanto, como justificativa para que não fosse realizada análise técnica e crítica, minuciosa, do anteprojeto após a sua entrega.

121. Registre-se que este Tribunal prolatou o Acórdão 2075/2018-TCU-Plenário, em sede de Reexame interposto pelo Dnit contra o Acórdão 2725/2016-TCU-Plenário, no qual tornou insubsistente o item 9.1.4 daquela decisão e deliberou, sobre o tema em apreço, nos seguintes termos:

9.3. recomendar ao Dnit, em prestígio ao princípio da eficiência, estabelecido pelo art. 37 da Constituição Federal, bem como ao princípio da motivação dos atos administrativos, previsto no art. 2º da Lei 9.784/1999, que elabore normativo o qual contenha critérios de delegação de competência às superintendências regionais do Dnit para elaboração e análise de anteprojetos de engenharia, estabelecendo critérios quanto aos seguintes aspectos, no mínimo: quais tipos de obra cuja análise dos anteprojetos seria passível de delegação de competência; quais etapas dos anteprojetos cuja análise seria objeto de delegação de competência; quais etapas dos anteprojetos cuja análise continuaria a cargo da Diretoria de Planejamento e Pesquisa do Dnit (DPP); quem seria o responsável pela análise e aceitação do anteprojeto no âmbito da Superintendência; e quem na sede do Dnit seria o responsável pela delegação de competência para analisar e aprovar anteprojetos nas superintendências;

9.4. dar ciência ao Dnit de que a delegação de competência às superintendências regionais para elaboração, análise, aceitação e/ou aprovação de anteprojetos e projetos de engenharia, nos casos em que as unidades locais não possuam estrutura ou expertise técnica suficiente para realização dos trabalhos delegados, configura culpa *in elegendo*, que atrai a responsabilização da autoridade delegante pelas eventuais irregularidades decorrentes;

122. Portanto, ficou assente a ocorrência do achado, apresentando-se pertinente propor a realização de audiência dos responsáveis - o técnico José Antônio de Araújo Neto, que opinou pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade; e o então Superintendente Regional do Dnit/PB, Sr. Normando Lima de Oliveira Filho, que emitiu o Termo de Aceitação do Anteprojeto.

III.7. Anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado

III.7.1. Tipificação

123. As irregularidades em apreço são graves, pois configuram graves desvios ao princípio constitucional da legalidade e da economicidade, podem até mesmo ensejar a nulidade do contrato e têm potencial de vir a ocasionar indiretamente prejuízos ao erário, mas não se enquadra no conceito de IG-P da LDO 2017 (Lei 13.473/2017, art. 117, inciso IV ou IV), pois ainda não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado. Diante disso, como não prejudica a continuidade, embora possa gerar audiência, classificou-se este achado como irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C).

III.7.2. Situação encontrada

124. Verificaram-se indícios de que o anteprojeto para contratação integrada da elaboração dos projetos básico e executivo e execução de adequação de capacidade e segurança, com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais da Rodovia BR-230/PB, segmento km 152,30 – km 183,90, já aprovado, apresenta deficiências nos seguintes componentes, contrariando o art. 74, § 3º e inciso I do Decreto 7.581/2011 e o art. 9º, § 2º, inciso I, alínea 'a' da Lei 12.462/2011:

a) Quantitativos superestimados dos serviços de pavimentação.

b) Obras de Arte Especiais – OAEs;

c) Jazidas pétreas.

III.7.3. Anteprojeto deficiente – Quantitativos superestimados dos serviços de pavimentação

125. No Volume CMA do Relatório Final dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para a obra, concluído em novembro de 2013 pela empresa Contécnica Consultoria Técnica, para uma vida útil estimada de 20 anos, definiu-se a pavimentação da seguinte forma: espessura da sub-base de 15 cm, espessura da base de 15 cm e espessura do revestimento em CBUQ de 12,5 cm, sendo 7,5 cm de CBUQ Binder em toda a plataforma e 5,0 cm de CBUQ faixa 'C' somente na pista de rolamento e faixa de segurança (peça 28, p. 44). Não apresentou solução para as vias marginais.

126. Já no Volume I do Relatório Final do EVTEA, a partir dos levantamentos de volumes de tráfego estudados (peça 28, p. 77-89), chegou-se ao número 'N', para dimensionamento do pavimento (peça 28, p. 90), em 2013 de 6,00E+6 (USACE) e 1,31E+6 (AASHTO), e acumulado em 2018 de

3,48E+7 (USACE) e de 7,57E+6 (AASHTO); em 2023, de 7,86E+7 (USACE) e 1,71E+7 (AASHTO); em 2028, de 1,33E+8 (USACE) e 2,90E+7 (AASHTO); e em 2033, de 2,01E+8 (USACE) e 4,37E+7 (AASHTO).

127. No Relatório de Concepção do Anteprojeto consta ata de reunião realizada entre técnicos do Dnit/PB e do Consórcio projetista, realizada em 19/8/2015, com o seguinte relato sobre a solução do EVTEA para o pavimento (peça 18, p. 97):

Com base no número N de repetições do eixo padrão, definido nos estudos de tráfego, e das características físicas dos materiais, sendo considerado subleito com CBR mínimo de 10 %, e solos granulares para a constituição das camadas de base e sub-base, definiu-se a estrutura do pavimento conforme preconizado no método de dimensionamento do DNER, de pavimentos flexíveis, do engenheiro Murilo Lopes de Souza.

- Espessura da sub-base: 15,0 cm;
- Espessura da base: 15 cm;
- Espessura do revestimento em CBUQ: 12,5 cm.

A camada de CBUQ, com espessura de 12,5 cm será subdividida em duas camadas da seguinte forma:

- CBUQ Binder esp. 7,5 cm em toda a plataforma e
- CBUQ faixa 'C' com cal hidratada esp. 5,0 cm somente na pista de rolamento e faixa de segurança

128. O Relatório do Anteprojeto, concluído em outubro de 2016, utilizou-se dos dados do EVTEA para o cálculo dos volumes médios diários de tráfego, mas com as devidas correções sazonais para o cálculo (peça 17, p. 17), chegando-se ao número 'N', nos anos equivalentes, nos seguintes valores, menores do que no EVTEA, para dimensionamento do pavimento (peça 28, p. 19): acumulado em 2018 de 6,33E+6 (USACE) e de 1,98E+6 (AASHTO); em 2023, de 3,46E+7 (USACE) e 1,08+7 (AASHTO); e em 2028, de 7,47E+7 (USACE) e 2,34E+7 (AASHTO).

129. Para esses valores inferiores de 'N' e para um horizonte menor de 10 anos, ou seja, até 2028, quando comparados ao EVTEA, o anteprojeto propôs a seguinte solução geral para o pavimento novo duplicação e da variante (peça 17, p. 98): regularização do subleito (CBR≥10%); sub-base em brita graduada simples (BGS), com 20 cm de espessura; base em brita graduada tratada com cimento (BGTC), com 25 cm de espessura; camadas de CBUQ Binder com polímero com 6,5 cm de espessura e CBUQ Faixa C com polímero com 6,5 cm de espessura. Para as vias marginais: remoção de 50 cm da camada granular existente; regularização do subleito (CBR≥10%); sub-base em macadame seco com 12,5 cm de espessura; base em macadame seco com 12,5 cm de espessura; duas camadas de CBUQ com 3,5 cm e 4,5 cm de espessura, com pintura de ligação entre elas.

130. À primeira vista, sobressaem, quando comparamos as soluções do EVTEA e do anteprojeto, as diferenças de espessura do pavimento para as pistas principais – a sub-base passou de 15 cm para 20 cm e a base passou de 15 cm para 25 cm. Isto representa um acréscimo de custos de 33,33% para a sub-base e de 66,67% para a base, não obstante o horizonte de vida útil tenha diminuído de 20 para 10 anos, do EVTEA para o anteprojeto, a seguir demonstrado a partir da curva ABC:

Tabela 2: Acréscimos de custos decorrentes das espessuras da sub-base e base

Item do orçamento	Serviço	Quantidade (m3)	Orçamento Referência (R$)	
			Preço unitário	Preço total
5.1.3	BGTC (Anteprojeto)	161.346,92	250,01	40.338.343,59
	BGTC (EVTEA)	96.808,15	250,01	24.203.006,08
	Diferença	**64.538,77**	**250,01**	**16.135.337,51**
5.1.2	Sub-base de brita graduada BC (Anteprojeto)	129.077,54	152,17	19.641.728,71
	Sub-base de brita graduada BC (EVTEA)	96.808,15	152,17	14.731.296,95
	Diferença	**32.269,39**	**152,17**	**4.910.431,76**

	Diferença total (R$)		**21.045.769,27**

Fonte: Elaboração própria

131. Sobre o tema, percuciente análise empreendida no EVTEA e no anteprojeto da obra em apreço, realizada pelo supervisor desta fiscalização, auditor Oscar César de Jesus Rocha, detalhada na peça 42, demonstram a falta de esmero na elaboração e apresentação destes documentos técnicos e os indícios de carência de análise crítica pelo Dnit para recebimento e aceitação destes produtos, relatados resumidamente a seguir:

131.1. No EVTEA, apresentam-se as seguintes deficiências no cálculo do número N para subsidiar o dimensionamento das obras de pavimentação:

a) ausência de justificativa técnica que fundamente a adoção da hipótese de que 80% dos veículos comerciais contados no estudo de tráfego estariam carregados com a carga máxima (sem tolerância) e que 20% dos veículos comerciais estariam vazios; que também se apresenta inconsistente com os cálculos dos fatores de veículos contemplarem uma tolerância de 5% sobre o peso por eixo;

b) por ocasião da determinação dos fatores de veículos, verificaram-se diversas omissões e equívocos na identificação do número de eixos e sua distribuição em função da classificação dos veículos;

c) por ocasião da determinação dos fatores de veículos, verificou-se erro grosseiro no somatório das frequências relativas dos veículos comerciais contados no Estudo de Tráfego, que majorou indevidamente o Fator de Veículos USACE em cerca de 47,7%, equivalente ao impacto da inclusão de 2.558 veículos 2C3 (caminhão simples com 2 eixos + 1 reboque de 3 eixos) aos 3.058 veículos efetivamente contados, o que corresponde a uma majoração de 83,64% neste número, considerando, por mera hipótese, que todos os demais cálculos estivessem corretos;

d) considerando-se que 80% dos veículos trafegariam na carga máxima legal acrescidos de 5% de tolerância, o Fator de Veículos USACE atingiria 8,324080. Mesmo considerando que todos os veículos contados no estudo de tráfego estivessem trafegando na carga máxima e com tolerância de 5%, o Fator de Veículos USACE atingiria 10,379461, em vez de 13,444038 calculado pela Contécnica;

e) arbitramento pela Contécnica da taxa de crescimento anual no tráfego de 4,60%, sem justificativa e superior às taxas de crescimento constantes do Manual de Estudos Rodoviários do Dnit/2006, de 2,0% a.a. e 2,5% a.a. para ônibus e veículos de carga, respectivamente, para o período de 2010 a 2020, compatível com o período de dimensionamento do EVTEA;

f) corrigindo o Fator de Veículos USACE para 8,32408, como relatado na alínea anterior ‘d’, mesmo mantendo a taxa de crescimento arbitrada pela projetista em 4,6% a.a., para um período de 10 anos, o número USACE seria reduzido de 7,86E+7 para 4,85E+7;

g) adotando-se o número USACE de 4,85E+7, obtém-se o pavimento composto pelas seguintes camadas: 10 cm de revestimento em CBUQ, 15 cm de base e 15 cm de sub-base; enquanto o EVTEA previu uma espessura de 12,5 cm para o revestimento em CBUQ, superdimensionada em 25%;

h) adoção, sem respaldo técnico, do prazo de 20 anos para a vida útil estimada para o empreendimento.

131.2. No anteprojeto, apresentam-se as seguintes deficiências, em especial no cálculo do número N para subsidiar o dimensionamento das obras de pavimentação:

a) arbitramento da taxa de crescimento anual no tráfego de 3,00%, sem justificativa e superior às taxas de crescimento constantes do Manual de Estudos Rodoviários do Dnit/2006, de 2,0% a.a. e 2,5% a.a. para ônibus e veículos de carga, respectivamente, para o período de 2010 a 2020, não havendo evidência de o representante do Dnit responsável pelo recebimento e aceitação dos trabalhos de consultoria tenha realizado a análise crítica do anteprojeto à luz do EVTEA;

b) adoção dos Fatores de Veículo de 3,40 (método AASHTO) e de 10,87 (método USACE) sem apresentar a respectiva memória de cálculo que permita sua verificação e sem tecer considerações acerca das cargas transportadas pelos veículos contados no estudo de tráfego. Mesmo adotando a

hipótese inicial de que 100% dos veículos comerciais estariam trafegando com a carga máxima legal por eixo (com 5% de tolerância), o Fv USACE seria de 10,379461, em vez do 10,87 adotado no anteprojeto;

c) o Fv USACE calculado de 10,87 resultou num N USACE de 7,47E+7, enquanto que o Fv USACE considerando carga máxima legal acrescida de 5% de tolerância resultaria em apenas 7,14E+7;

d) alteração arbitrária e sem justificativas, no anteprojeto, dos fatores originais do EVTEA que incidem no Número USACE, o que teria ocasionado um acréscimo de 12,5% neste valor;

e) os cálculos das espessuras das camadas de pavimento constantes do anteprojeto (páginas 86. 87 e 88), apontam para espessuras de camadas superiores às decorrentes da aplicação do método DNER, para restauração (a base passou de 15 para 21 cm e a sub-base de 15 para 29 cm), duplicação/implantação (a base passou de 15 para 18 cm e a sub-base de 15 para 20 cm) e vias marginais (a base passou de 17 para 18 cm e a sub-base de 15 para 25 cm), sem que tenham sido apresentadas justificativas técnicas e econômicas para a ocorrência dessas discrepâncias, caracterizando-se, portanto, em um superdimensionamento injustificado; bem como não há no Relatório do Anteprojeto a análise mecanística da solução de pavimento mínima, mas aceitável, pelo Método do DNER (Método Murilo Lopez);

f) a análise mecanística do pavimento, desenvolvida no anteprojeto (páginas 92, 93 e 94), corresponde a uma solução muito mais robusta que a solução mínima resultante do Método DNER, contém diversas omissões e o mero arbitramento de hipóteses, soluções e parâmetros para os quais não foram consignadas as devidas justificativas técnicas;

g) usência de justificativa técnica que fundamente a adoção da hipótese de que 80% dos veículos comerciais contados no estudo de tráfego estariam carregados com a carga máxima (sem tolerância) e que 20% dos veículos comerciais estariam vazios; que também se apresenta inconsistente com os cálculos dos fatores de veículos contemplarem uma tolerância de 5% sobre o peso por eixo;

h) por ocasião da determinação dos fatores de veículos, verificaram-se divesas omissões e equívocos na identificação do número de eixos e sua distribuição em função da classificação dos veículos;

i) os parâmetros dos Módulos de Resiliência (E) e Coeficientes de Poisson dos materiais constituintes das camadas de Revestimento em CBUQ e Binder com polímero, de Reciclagem, de Remanescente, de base em Brita Graduada Simples (BGS) e de Brita Graduada Tratada com Cimento (BGTC), e de Sub-base de Brita Graduada Simples (BGS) e de Macadame Seco (MS), bem como do Subleito com CBR mínimo de 10%, foram utilizados no dimensionamento, embora não tenha sido identificada a origem de tais valores, se decorrentes de ensaios laboratoriais (não apresentados), se obtidos em literatura técnica (também não citada) ou se decorrem de mero arbitramento pelo projetista. O fato é que não há demonstração no Relatório de Anteprojeto do vínculo, isto é do nexo, entre os parâmetros adotados para o cálculo e os materiais que provavelmente serão efetivamente utilizados na obra e que foram de alguma maneira considerados na orçamentação do valor estimado da contratação.

j) arbitramento não justificado de 7,5 cm de espessura de revestimento de pavimento em CBUQ com polímero nas vias marginais, embora o dimensionamento pelo Método DNER tivesse apontado para apenas 5 cm de espessura de CBUQ e sem a necessidade de polímero.

132. Nos projetos básico e executivo da BR-230, subtrecho Cabedelo-Entrocamento BR-101 (A), nos quais a avaliação da solução para o pavimento novo foi dividida por segmentos de acordo com os valores de ‘N’, que variaram de 1,70E+06 até 6,84E+07, para um horizonte de dez anos, adotou-se como solução as espessuras de 15 cm para a sub-base e para a base (peça 35, p. 31-40).

133. Num segundo momento, verifica-se a ausência no Relatório do Anteprojeto, que também caracteriza deficiência no dimensionamento dos pavimentos, das justificativas técnicas para adoção de soluções mais nobres e dispendiosas, a exemplo da sub-base de macadame seco (MS), sub-base de brita graduada simples (BGS) e base de brita graduada tratada com cimento (BGTC), em detrimento de outras soluções mais econômicas como solo estabilizado granulometricamente, solocal ou solocimento.

133.1. Também restou injustificada tecnicamente a adoção no anteprojeto de material betuminoso com polímero.

133.2. Registre-se que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que se devem ser adotadas as soluções técnicas alternativas mais econômicas para os itens de pavimentação (Acórdão 267/2005-TCU-Plenário, relator Augusto Sherman; Acórdão 1.699/2012-TCU-Plenário, relator Augusto Nardes; Acórdão 2.901/2014-TCU-Plenário, relator Marcos Bemquerer; e Acórdão de Relação 476/2018-TCU-Plenário, relator Vital do Rêgo) e de que este é o referencial de mercado, para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento (Votos condutores do Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário, relator Bruno Dantas e 2.986/2016-TCU-Plenário, relatora Ana Arraes).

134. A título de exemplo, quando comparamos os preços unitários de alguns destes serviços, constantes do orçamento de referência, com os alternativos mais econômicos, como os da brita graduada tratada com cimento (BGTC) com os da brita graduada simples (BGS) e o CBUQ com e sem polímero, chegamos às seguintes diferenças de valores:

Tabela 3: Acréscimos de custos decorrentes das adições de cimento à brita graduada e de polímero ao CBUQ

Item do orçamento	**Serviço**	**Quantidade**	**Orçamento Referência (R$)**	
			Preço unitário	**Preço total**
5.1.3	BGTC (Orçamento)	161.346,92	250,01	40.338.343,59
	Brita Graduada BC (Sicro)	161.346,92	126,57	20.422.021,40
	Diferença		**123,44**	**19.916.997,09**
5.1.7	CBUQ capa rolamento c/polímero (Orçamento)	131.461,33	113,34	14.899.827,18
	CBUQ capa rolamento (Sicro)	131.461,33	80,15	10.536.625,60
	Diferença		**33,19**	**4.363.201,54**
5.1.8	CBUQ Binder AC/BC c/polímero (Orçamento)	101.729,33	92,35	9.394.694,70
	CBUQ Binder AC/BC (Sicro)	101.729,33	92,43	9.402.832,73
	Diferença		**-0,08**	**-8.138,34**
5.3.7	CBUQ capa rolamento c/polímero (Orçamento)	33.617,29	97,57	3.853.549,95
	CBUQ capa rolamento (Sicro)	33.617,29	81,16	2.728.379,26
	Diferença		**152,17**	**551.659,73**
	Diferença total (R$)			**24.823.720,02**

Fonte: Elaboração própria

135. Na sequência, conforme levantamento realizado pela equipe de auditoria (peça 28, p. 1-8), para os serviços de duplicação do pavimento nos segmentos 2, 3 e 4 do anteprojeto, as memórias de cálculo encaminhadas pelo Dnit (peça 24, p. 6-12), consideraram para se chegar a área total do tabuleiro o somatório da largura da pista de rolamento e do refúgio (7,20 m + 1,00 m = 8,20m) com a do acostamento (3,00m), multiplicado pela extensão dos trechos entre as estacas.

136. Ainda que o anteprojeto não tenha definido especificamente a solução a ser aplicada aos acostamentos, o EVTEA previa, como já relatado anteriormente, que a camada de CBUQ Binder seria aplicada em toda a plataforma, mas que a camada de CBUQ faixa ‘C’ seria aplicada somente na pista de rolamento e faixa de segurança (peça 28, p. 44).

137. Assim, revela-se inadequada a inclusão do custo dos 12,5 cm de CBUQ nos acostamentos (mesma solução da pista de rolamento), sem a axplícita exigência no termo de referência ou nos critérios de aceitação do projeto básico que os acostamentos deveriam seguir a mesma solução da pista.

137.1. Como não há exigência explícita nesse sentido, nada impede que a contratada desenvolva projeto básico contemplando solução de pavimento de acostamento menos onerosa que a da pista. Portanto, caracterizada está a superestimativa do valor global da contratação utilizado como referencial de aceitabilidade de preço do certame

138. Retirando a largura de 3,00m do acostamento, passando a largura total de 11,20m para 8,00m, os serviços citados teriam uma redução percentual de aproximadamente 28,57%, o que representa, somente para o CBUQ capa rolamento c/polímero, uma redução de R$ 3.991.025,14 no valor total deste serviço, que foi de R$ 14.899.827,18.

139. Mais uma vez, surge como causa provável do presente achado a ausência de análise técnica do anteprojeto pelo Dnit, revelando-se fundamental que esta ausência não se repita por ocasião do recebimento dos projetos básico e executivos.

140. No termo de referência, que integra o anteprojeto, estão consignados os seguintes requisitos para o projeto básico de pavimentação (peça 14, p. 90):

(...)

As espessuras previamente apresentadas para os pavimentos flexível são referenciais não excluindo o processo de estudo posteriores. Entretanto, desde que tragam benefícios quanto a prazo de execução e qualidade funcional e estrutural, poderão ser aceitas soluções alternativas de engenharia com novas tecnologias quanto a materiais e técnicas não contempladas neste Termo de Referência. Para isto deverão ser apresentadas as alternativas em caráter preliminar no Projeto Básico devidamente justificada com apresentação de memória de cálculo, incluindo análise mecanística, e

sujeito à aprovação do DNIT;

Poderá ser aceita solução de engenharia não contemplada neste Termo de Referência, desde que respeitado o prazo previsto na contratação e aceitação preliminar do DNIT.

141. Sobre o tema da pavimentação no RDCi, tanto no anteprojeto quanto nos projetos básico e executivo, este Tribunal prolatou o Acórdão 75/2018-TCU-Plenário, Relator Walton Alencar Rodrigues, no qual fez as seguintes determinações ao Dnit:

(...)

1.7.4. definir para os editais de licitação, padrões e normas para os critérios técnicos e econômicos (inclusive os futuros custos de manutenção da rodovia) que devem ser observados nas soluções de pavimentação dos projetos básicos e executivos, de forma a minimizar os riscos de as soluções propostas pelas construtoras serem incompatíveis com o desempenho esperado pela autarquia durante a contratação, por estar em desacordo com o art. 4º, inc. III da Lei 12.462/2011;

1.7.5. definir padrões e normas para o desenvolvimento dos anteprojetos de engenharia, de forma a minimizar os riscos de a solução planejada para o pavimento da rodovia no anteprojeto ser incompatível com os critérios de dimensionamento aceitos pela autarquia nos projetos básico e executivo, por estar em desacordo com o art. 4º, inc. III da Lei 12.462/2011;

1.7.6. aprofundar os estudos técnicos das soluções das camadas de pavimento, quando da elaboração do anteprojeto, considerando também outros critérios de dimensionamento, tais como o método mecanístico, além da economicidade da solução, de forma a evitar que a simples apresentação de métodos de dimensionamento não contemplados pelo anteprojeto possam afastar o uso da solução prevista no edital de licitação, por estar em desacordo com o art. 4º, inc. III da Lei 12.462/2011;

(...)

142. Mais uma vez, é oportuno trazer à baila o Acórdão 2.580/2014-TCU-Plenário, prolatado em auditoria realizada no Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE) para a fiscalização da implementação de creches e pré-escolas no âmbito do programa Proinfância, quanto à importância de o anteprojeto apresentar a solução menos onerosa, nos seguintes termos:

9.2. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no que se refere aos recursos utilizados no âmbito do Programa Proinfância, que:

9.2.1. preveja em seu projeto básico (ou anteprojeto), nas licitações para a realização de obras ou serviços em que for permitida à futura contratada a modificação da metodologia ou tecnologia construtiva a ser utilizada, para o estabelecimento do respectivo referencial de preços e como garantia da avaliação da vantagem e da economicidade das propostas a serem apresentadas, a utilização de metodologias/tecnologias conhecidas pela administração mais prováveis de serem utilizadas, em termos da solução menos onerosa que atenda aos requisitos de serviço, de uso, de desempenho, de garantia, de manutenção, de sustentabilidade e de durabilidade demandados, dentre outros a serem objetivamente definidos;

143. Por ser pertinente, transcrevemos a seguir o comentário expendido na monografia de especialização em auditorias públicas ISC/UnB, intitulada 'Diretrizes para elementos mínimos de anteprojeto de obras de restauração de pavimentos asfálticos', de autoria do auditor deste Tribunal Emmanuel do Vale Madeiro, de fevereiro de 2018:

A motivação dessa determinação do TCU está relacionada ao princípio de que todo projeto ou anteprojeto de engenharia deve sempre prever a opção mais econômica para a solução de determinada demanda ou problema. Além disso, em licitações públicas não há garantia de que haverá uma concorrência efetiva. Assim, caso haja apenas uma empresa interessada no certame, por exemplo, ainda assim a contratação será vantajosa, uma vez que o preço-base foi orçado com a solução menos onerosa.

144. Ainda sobre o tema, este Tribunal prolatou o Acórdão 2453/2014-TCU-Plenário, Relator Raimundo Carreiro, no qual assim se posicionou:

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, **determinar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que, com relação às obras de pavimentação da rodovia BR-174/MT, trecho Castanheira - Colniza, objeto do Termo de Compromisso TC-143/2013:

9.1.1. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, a **análise da autarquia acerca da solução referencial adotada para a base do pavimento, sob aspectos técnico e econômico**, em observância ao art. 74, § 1º do Decreto nº 7.581/2011, c/c art. 9º, § 2º da Lei nº 12.462/2011;

...

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, **recomendar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que, nas próximas licitações para execução de obras no regime de contratação integrada, **realize estudo prévio das soluções tecnicamente viáveis que atendam a vida útil requerida para o pavimento**, adotando a mais econômica para fins de orçamento da licitação. (grifos acrescidos)

145. Por ser pertinente, transcrevemos a seguir o comentário expendido na monografia de especialização em auditorias públicas ISC/UnB, intitulada 'Diretrizes para elementos mínimos de anteprojeto de obras de restauração de pavimentos asfálticos', de autoria do auditor deste Tribunal Luiz Ricardo Leite Filgueiras, de março de 2018:

Ressalte-se que a decisão do Tribunal faz referência à solução de engenharia considerada no anteprojeto, sobre a qual se baseará a estimativa do preço de referência a ser utilizado na licitação.

Essa diretriz mostra que a particularidade de o regime de contratação integrada permitir o oferecimento pelos potenciais interessados de propostas com soluções distintas de engenharia não afasta a obrigação de a Administração buscar solução que apresente melhores condições técnicas e econômicas como base para o preço de referência da obra.

146. Por seu turno, do Acórdão 1388/2016-TCU-Plenário, extraem-se do Voto Revisor do Ministro Benjamin Zymler importantes concepções aplicáveis aos anteprojetos:

43. Por certo, de forma a se garantir que a contratação ocorra de acordo com o princípio da economicidade, **a orçamentação base do anteprojeto deve considerar a alternativa que, em princípio, considerando a atualidade das soluções de engenharia vigentes no mercado ('estado da arte'), onere menos a Administração**.

(...)

49. Ou seja, **o anteprojeto não deve se tratar de uma peça imprecisa ou incompleta, que não defina adequadamente o objeto, mas sim de minucioso trabalho de engenharia que, aprofundando a melhor alternativa oriunda dos estudos de viabilidade técnica e econômica, que o antecedem, permita à**

Administração demonstrar como deve ser atendido o interesse público, sem impedir que inovações incorporadas pela iniciativa privada possam melhorar ainda mais a vantajosidade no atendimento ao programa de necessidades. (grifos acrescidos)

III.7.3.1. Comentários do gestor (peça 39, p. 3)

147. Sobre os indícios de irregularidades, alegou incongruências na análise efetivada, sem identificá-las, para informar que estaria trabalhando para elucidar os apontamentos no prazo de trinta dias, nos seguintes termos:

Foram observadas nesse item várias análises conflitantes, utilizando dados não parametrizados, além clara incongruência no que se refere aos métodos de dimensionamento e principalmente quanto às características mecânicas nos materiais. Não foi possível, entretanto, elaborar resposta técnica no prazo concedido a esta Superintendência. De toda forma, estamos trabalhando para elucidação dos apontamentos e poderemos remeter a este Tribunal, no prazo de trinta dias, se assim entender viável.

III.7.3.2. Conclusão do achado

148. Mantém-se os achados, uma vez que o gestor não teceu comentários tempestivamente.

149. Portanto, como ficou assentes as ocorrências do achados, apresenta-se pertinente propor a realização de audiência dos responsáveis - o técnico José Antônio de Araújo Neto, que opinou pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade; e o então Superintendente Regional do Dnit/PB, Sr. Normando Lima de Oliveira Filho, que emitiu o Termo de Aceitação do Anteprojeto.

III.7.4. Anteprojeto deficiente – Adoção injustificada da brita comercial no orçamento referencial

150. Segundo o orçamento de referência e respectiva Nota Técnica Justificativa do Orçamento, foram utilizados o custo da brita comercial nos itens de serviços que compõem a pavimentação, a drenagem e obras de Arete especiais, não obstante o Dnit tenha consignado em ata de reunião realizada nos dias 2 e 3/2/2016 (peça 25, p. 1-3):

Foi observado a ocorrência de vários afloramento de rocha granítica nas imediações do trecho em estudo que poderão servir de fonte de material pétreo para o estudo em questão.

Pela análise táctil-visual o material pétreo da região é de qualidade suficiente para atender as necessidades do empreendimento.

Observa-se que os empreendimentos do CREMA e P.A.T.O. na região são realizados com insumos pétreos de origem comercial, porém para o anteprojeto de engenharia será necessário estudar locais em que os produtos pétreos sejam obtidos em pedreiras a serem exploradas.

151. A Portaria 496/2014/Dnit, que estabeleceu o procedimento padrão para licitação e contratação de anteprojetos no âmbito do Dnit, em seu item 2.4.3, assim dispõe:

Os materiais pétreos para emprego em camadas de revestimento betuminoso do pavimento, bem como nas obras de drenagem, deverão ser exaustivamente pesquisados na região de Anteprojeto. Salienta-se que pedreiras comerciais só serão aceitas como indicação, caso não existam pedreiras disponíveis a explorar ou estas apresentem um custo final maior que as comerciais existentes.

151.1. Portanto, o autor do anteprojeto tinha o dever de pesquisar exaustivamente jazidas ou pedreiras não comerciais na região da obra, que existiam como apontou o Dnit, mas não o fez e nem justificou a inexistência e/ou provável inviabilidade de exploração.

152. Este Tribunal tem jurisprudência consolidada, quanto ao projeto básico, no sentido de que o órgão/entidade deve realizar, adequadamente, o levantamento das jazidas comerciais e o mapeamento das jazidas não comerciais na região da obra, inclusive com o auxílio de entidades ou órgãos que cuidam da produção mineral, analisando a possibilidade de extração em jazidas que atendam requisitos técnicos necessários e se mostrem viáveis economicamente (itens 9.2.1.1 e 9.2.1.2 do Acórdão 268/2003-TCU-Plenário, relator Marcos Vinicios Vilaça; item 9.2.3 do Acórdão 267/2005-TCU-Plenário, relator Augusto Sherman).

153. Embora não tenha sido possível quantificar, o impacto dessa desconsideração da possibilidade de exploração de materiais pétreos de jazidas não comerciais é considerável e caracteriza sobrepreço da estimativa do valor global da obra, utilizada como critério de aceitabilidade de preço

global do certame.

III.7.4.1. Comentários do gestor

154. Como este achado não fez parte do Relatório Preliminar, o gestor não foi ouvido.

III.7.4.2 Conclusão do achado

155. Portanto, como ficou assente a ocorrência do achados, apresenta-se pertinente propor a realização de audiência dos responsáveis - o técnico José Antônio de Araújo Neto, que opinou pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade; e o então Superintendente Regional do Dnit/PB, Sr. Normando Lima de Oliveira Filho, que emitiu o Termo de Aceitação do Anteprojeto.

III.7.5. Anteprojeto deficiente – Obras de Arte Especiais com parametrização inadequada e sobrepreços no orçamento de referência

156. Solicitado ao Dnit/PB para que encaminhasse documentos que apontassem para realização de análise técnica do anteprojeto por aquela Autarquia, foram encaminhadas cópias de atas de reunião e e-mails com as trocas de informações e subsídios entre o Dnit/PB e o Consórcio executor do anteprojeto, entre fevereiro e outubro de 2016, versando inclusive sobre as interseções das travessias urbanas em dois níveis (Ata de reunião de 25/8/2016, peça 25, p. 4-10; e-mail de 13/10/2016, peça 25, p. 12-13; e nota técnica de 6/10/2016, peça 25, p. 15-26) e custos parametrizados das obras de arte especiais (e-mail de 13/10/2016 - peça 25, p. 10-11).

157. O fato é que no dia 24/10/2016, conforme e-mail (peça 25, p. 28-29), ainda se discutiam alterações a serem incluídas no anteprojeto das OAEs, sendo que este foi aceito no dia 8/11/2016, não ficando evidenciada uma análise posterior, circunstanciada e pormenorizada das soluções técnicas apontadas, traçados e quantitativos de serviços constantes do anteprojeto.

158. Conforme acordado com o Dnit/PB mediante e-mail trocado com a empresa projetista em 13/10/2016 (peça 25, p. 10-11), confirmado pela resposta ao Ofício de Requisição 3-130/2018-TCU/SECEX-PB, encaminhada a este Tribunal em 15/6/2018 (peça 14), utilizou-se como parâmetro, para todas as obras de artes especiais do anteprojeto, a planilha/projeto do viaduto da BR-104 com a BR-230 – lado esquerdo (peça 29, p. 18), que apresentou um preço unitário por metro quadrado no valor de R$ 4.226,59 (data base de jan/2014), que atualizado para a data base do anteprojeto foi orçado em R$ 4.657,67 (jul/2016), um pouco acima do custo médio gerencial do Dnit, que era de R$ 4.500,00/m2 para OAE em concreto armado protendido.

159. No anteprojeto, constam informações de que são 14 obras de arte especiais, sendo um viaduto sobre a Ferrovia EF-225 somente com pista crescente; um viaduto sobre a BR-104 PB com pistas crescente e decrescente; uma ponte sobre o Córrego Bodocongó com pistas na duplicação, marginal direita e esquerda; uma ponte sobre o Riacho Logradouro, com pistas crescente e decrescente; e três passagens inferiores na zona urbana de Campina Grande/PB, em terra armada com duas passagens em cada (peça 17, p. 139-150).

160. Também constam do anteprojeto as seguintes informações concernente às 14 obras de arte especiais: localização dos sete pontos de implantação, no projeto geométrico, com identificação das estacas inicial e final, latitude e longitude; tabuleiro, com a identificação da extensão, largura e área das seções de cada OAE; seções transversais, identificando as faixas de rolamento e de desaceleração, acostamento, faixa de segurança e barreiras New Jersey; e altura livre mínima.

161. Por ser pertinente, transcrevemos a seguir a avaliação do que deve conter o anteprojeto de obras de arte especiais, expendida na monografia de especialização em auditorias públicas ISC/UnB, intitulada 'Diretrizes para elementos mínimos de anteprojeto de obras de restauração de pavimentos asfálticos', de autoria do auditor deste Tribunal Luiz Ricardo Leite Filgueiras, de março de 2018, que adotou como diretrizes a Portaria DG 496/2014, do Dnit, orientações técnicas do Ibraop (OT IBR 004/2012 e 016/2016) e decisões do Plenário deste Tribunal (Acórdãos 1465/2013, 1510/2013, 1977/2013, 2745/2013, 1671/2014, 2453/2014, 2980/2015, 1388/2016, 2725/2016 e 306/2017):

Com base nos estudos para obras de arte especiais de pontes e viadutos e das informações do anteprojeto da rodovia, será elaborado o anteprojeto da obra de arte, que se constituirá de:

- definição da concepção do projeto;
- estudo de alternativas para a travessia, no que respeita ao local de implantação da obra;
- estudo das soluções estruturais exequíveis, em decorrência do exame do local de implantação, com definição do comprimento total da obra, número de vãos, características geométricas principais, extensão dos aterros de acesso e fundações;
- pré-dimensionamento das alternativas selecionadas, com estimativas de quantidades e justificativa técnica consistente para cada solução; e
- escolha da solução que melhor atenda aos critérios técnicos, econômicos, administrativos e requisitos operacionais para a rodovia, além dos aspectos arquitetônicos e paisagísticos da obra.

O anteprojeto deverá apresentar os seguintes parâmetros técnicos para a obra de arte especial:
- dados da geometria da OAE;
- planta topográfica da área de implantação da OAE;
- perfil longitudinal do terreno e do greide ao longo do eixo da OAE;
- dados de sondagens de reconhecimento do solo no local da OAE, com o número e localização das sondagens definidos em função da complexidade e do número de vãos da OAE;
- relatório de visita técnica ao local de execução da OAE;
- nível máximo das águas e necessidade de gabarito de navegação, quando se tratar de pontes.

Para as OAE existentes, quando necessário, prever reforço estrutural, alargamento e restauração.

162. No caso em apreço, acerca das obras de arte especiais, constam os seguintes requisitos no temo de referência que integra o edital, quanto ao projeto básico (peça 14, p. 92-93):

(...)

Quanto ao comprimento das pontes e sua respectiva implantação, poderão, eventualmente, ser alterados em função dos estudos e levantamentos realizados na fase de Projeto Básico, a serem avaliados pela unidade competente sendo sua alteração de responsabilidade da Contratada. Entretanto deverão ser respeitadas, a área e quantidades de OAEs mínimas estipuladas neste Termo de Referência.

(...)

A solução proposta para contenção nas passagens inferiores no trecho com vias marginais foi em terra armada sendo possível na fase de detalhamento de projeto a proposição de outra solução com desempenho compatível.

As fundações deverão ser executadas a partir de estudos posteriores e dos laudos de sondagens executados rigorosamente nos pontos previstos das OAEs, ainda respeitando o disposto na Norma Técnica específica.

(...)

Quanto às verificações e dimensionamentos para os diversos elementos estruturais, para a infra, meso e superestruturas, deverão ser observadas as recomendações das Normas Brasileiras da ABNT NBR-6118; NBR-6119; NBR-9062; NBR-7197; NBR-7187; NBR-7188; NBR-6122 e NBR-8681 e demais especificações pertinentes do DNIT, além da publicação 'Normas e Diretrizes de Projeto de Rodovias' – Publicação IPR/726 e Manual de Projeto de Obras de Arte Especiais 698/100 de 1996.

163. Portanto, o anteprojeto de OAE apresenta-se deficiente, pois não foram efetuadas sondagens, nem estudadas as soluções estruturais exequíveis, nem o pré-dimensionamento das alternativas selecionadas e tampouco a escolha da solução que melhor atenda aos critérios técnicos, econômicos, administrativos e requisitos operacionais para a rodovia, além dos aspectos arquitetônicos e paisagísticos da obra.

164. Foi utilizado, como parâmetro de preço para as 14 obras de arte especiais que integram a obra em apreço, apenas um viaduto, da BR-230 sobre a BR-104, sentido decrescente, com seção do tabuleiro de 12m de largura por 60m de comprimento (720 m2), que integrou o projeto básico e executivo da obra da BR-104/PB, subtrecho Entr. BR-230(A)/408 (Campina Grande) – Entr. PB-102 (P/Aroeiras), segmento km 126,84 ao km 152,92, elaborado pelo Consórcio composto pelas empresas Dynatest Engenharia Ltda., Contécnica Consultoria Técnica Ltda. e Consulplan Consultoria e Planejamento Ltda., objeto do Contrato SR/PB-0740/2012-00, decorrente do Edital 0121/11/13. Não obstante a feitura dos projetos básico e executivo, esta obra não foi executada.

165. Esta parametrização revela-se inadequada, não só por ser apenas um viaduto em concreto armado, mas porque treze das obras de arte especiais projetadas na obra em tela possuem

características diversas, como apresentar alturas mínimas e seções de tabuleiro diferentes; exigir prováveis soluções de infraestrutura, mesoestrutura e superestrutura diferentes; bem como por apresentar concepções construtivas diferentes, como as duas pontes e as três passagens inferiores em terra armada.

166. A parametrização é adequada apenas para a própria obra de arte, que não foi executada a partir do projeto parâmetro da BR-104/PB, denominada 'Viaduto 3 – BR 104 com a BR-230 – Sentido Decrescente', mas que agora será executada na obra em apreço da BR-230/PB e está denominada 'Viaduto sobre a BR-104 (pista crescente)', com a ressalva de que não se trata de uma parametrização, mas sim decorrente do projeto básico e executivo existente e de posse do Dnit/PB (peça 33, p. 6; peça 34, p. 11, 16-18 e 146-203).

166.1. Da mesma forma, como produto do Contrato SR/PB-0740/2012-00, o Dnit/PB já dispunha dos projetos básico e executivo das seguintes obras de arte especiais comuns nos dois projetos, que não foram executadas a partir do projeto da BR-104/PB: 'Viaduto 1 – sobre a EFF-225' (peça 33, p. 5; peça 34, p. 11, 14 e 20-88), agora denominada 'Viaduto sobre a EFF-225'; e 'Viaduto 2 – BR 104 com a BR-230 – Sentido Crescente' (peça 33, p. 5-6; e peça 34, p. 11, 15 e 89-145), agora denominada 'Viaduto sobre a BR-104 (pista decrescente)'.

166.2. Assim, para estas três obras de arte especiais citadas seria mais pertinente que os valores orçados no empreendimento ora analisado fossem aqueles previstos nos projetos básico e executivo da BR-104 (data-base de setembro/2013), atualizados mediante os índices de OAE do Dnit para a data-base do anteprojeto (julho de 2016), como adiante calculados:

Tabela 4 – Valores das OAEs que tinham projetos básico e executivo

OAE	Valor (R$) (set/2013)	Índice OAE (set/2013)	Índice OAE (jul/2016)	(i 1/i0)	Valor (R$) (jul/2016)
Viaduto EFF-225	1.370.144,57	243,018	272,921	1,123	1.538.738,80
Viaduto BR-104 (crescente)	2.742.980,41	243,018	272,921	1,123	3.080.367,00
Viaduto BR-104 (decrescente)	3.516.553,07	243,018	272,921	1,123	3.949.089,10

Fonte: Elaboração própria

166.3. Ao compararmos estes valores atualizados das OAEs que tinham projetos básico (PB) e executivo (PE), com os valores orçados no anteprojeto, chegaremos aos seguintes valores de sobrepreços do orçamento de referência:

Tabela 5 – Sobrepreços das OAEs que tinham projetos básico e executivo

OAE	Valor (R$) (Anteprojeto)	Valor (R$) (PB e PE)	Diferença (R$)	Diferença (%)
Viaduto EFF-225	2.906.393,32	1.538.738,80	1.367.654,52	47,06 %
Viaduto BR-104 (crescente)	3.353.529,60	3.080.367,00	273.162,66	8,14 %
Viaduto BR-104 (decrescente)	4.359.588,48	3.949.089,10	410.499,38	9,42 %
Total (R$)			**2.051.316,56**	

Fonte: Elaboração própria

167. A inadequação do paradigma de OAE utilizado apresenta-se mais relevante ainda quando comparamos com OAEs de concepção construtiva diferenciada, como no caso das passagens inferiores em terra armada identificadas a seguir (duas OAEs em cada):

Tabela 6 – Valores das OAEs (passagens inferiores) no anteprojeto

OAE	Valor (R$) (Anteprojeto)	Largura (m)	Extensão (m)	Área (m2)
Interseção com a Av. Juscelino Kubishek	32.171.532,44	47,80	58,05	1.387,40
Interseção com a PB-138	24.329.785,62	47,80	51,00	1.218,90
Interseção com a Av. Floriano Peixoto	35.702.391,45	47,80	51,67	1.234,90
Total (R$)	**92.203.709,51**			

Fonte: Elaboração própria

167.1. Nestes casos, o anteprojeto, para se chegar aos valores orçados, multiplicou o valor do metro quadrado paradigmático pela área total do tabuleiro da OAE, acrescidos dos valores dos serviços que compõem a 'terra armada', técnica de contenção utilizada por serem OAEs localizadas em área urbana e próximas às vias marginais, o que caracteriza preliminarmente uma duplicidade na contabilidade dos serviços de contenção, primeiro no valor do projeto paradigmático e depois no acréscimo dos serviços de terra armada.

167.2. As composições dos serviços destas OAEs (peça 26, p. 4), a seguir apresentadas, são compostas pelos seguintes itens de serviços:

Tabela 7 – Composições de serviços das OAEs em terra armada

Serviço/OAE	Juscelino Kubishek	PB-138	Floriano Peixoto	Total (R$)
Área total	6.462.065,23	5.677.246,15	5.751.769,03	17.891.080,41
Esc. Carg. Trans. Mat. 1ª cat. 50 m	284.492,34	211.181,26	347.078,56	842.752,16
Transp. comercial rodovia pavimentada	7.416.124,85	5.329.736,76	8.759.476,92	21.505.338,53
Aterro c/areia com adensam. Hidráulico	9.876.715,20	7.331.575,68	12.049.519,68	29.257.810,56
Terra armada ECE greide 0<h<6m	4.370.170,92	2.749.443,81	4.168.076,89	11.287.691,62
Terra armada ECE greide 6<h<9m	435.865,43	724.,42	1.110.501,65	2.270.494,5
Montagem de maciço em terra armada	1.683.133,88	1.171.334,99	1.778.894,28	4.633.363,15
Escamas concreto armado AC/BC	1.580.668,45	1.091.679,31	1.674.924,10	4.347.271,86
Concreto de soleira arremate AC/BC	62.296,13	43.460,25	62.150,35	167.906,73
Total (R$)	**32.171.532,43**	**24.329.785,63**	**35.702.391,46**	**92.203.709,52**

Fonte: Elaboração própria

167.3. Por estarem relacionadas e também por merecerem considerações específicas, detalhamos a seguir os serviços de movimentação de terra, quando se considerou o fator de conversão do quantitativo de areia escavado para o de aterro de 1,25, a massa específica da areia como sendo 1,6 T/m³ e a distância média de transporte até a jazida de 62,90 km (solo arenoso para terra armada):

Tabela 8 – Composições dos serviços de movimentação de terra das OAEs em terra armada

Serviço/OAE	Unidade	Quantitativo	Preço unitário (R$)	Preço total (R$)
OAE – Juscelino Kubischek				
Esc. Carg. Trans. Mat. 1ª cat. 50 m	m³	134.194,50	2,12	284.492,34
Transp. comercial rodovia pavimentada (ECT x massa específica areia x DMT)	Tkm	13.483.863,36	0,55	7.416.124,85
Aterro c/areia com adensam. Hidráulico (ECT /fator de conversão)	m³	107.355,60	92,00	9.876.715,20
OAE – PB-138				
Esc. Carg. Trans. Mat. 1ª cat. 50 m	m³	99.613,80	2,12	211.181,26
Transp. comercial rodovia pavimentada	Tkm	9.690.430,46	0,55	5.329.736,76
Aterro c/areia com adensam. Hidráulico	m³	79.691,04	92,00	7.331.575,68
OAE – Floriano Peixoto				
Esc. Carg. Trans. Mat. 1ª cat. 50 m	m³	163.716,30	2,12	347.078,56
Transp. comercial rodovia pavimentada	Tkm	15.926.321,66	0,55	8.759.476,92
Aterro c/areia com adensam. Hidráulico	m³	130.973,04	92,00	12.049.519,68
Total (R$)				**51.605.901,25**

Fonte: Elaboração própria

167.3.1. A primeira ressalva diz respeito à escolha da jazida de solo arenoso para terra armada, que no orçamento detalhado acima considerou a DMT como sendo de 62,90 km, sem apontar a respectiva jazida; enquanto o anteprojeto apontou que o material seria proveniente da jazida Migra Mineração Gramame Ltda., distante 134 km da obra (peça 17, p. 29-31), o que gerou quantitativos de serviços de 'Transporte comercial em rodovia pavimentada', constantes da memória de cálculo respectiva (peça 36, p. 4), superiores aos apontados na tabela do subitem anterior.

167.3.2. Ressalte-se que um acréscimo de 1 km de distância representa um valor adicional de R$ 636.039,36 no serviço de transporte para as três OAEs, para uma massa específica da areia de 1,6; ou R$ 596.286,90 para uma massa específica de 1,5, como adotado no novo Sicro.

167.3.3. Ainda sobre a indefinição da jazida, na reunião realizada em 29/9/2016, conforme ata (peça 25, p. 8-10), ficou consignado que o Consórcio Dynatest/Engemap iria mobilizar a equipe de sondagem na semana do dia 03/10/2016, para as sondagens do subleito, empréstimos e confirmação do areal comercial, que foi localizado no projeto CREMA. A superintendência teria mencionado outras fontes próximas ao trecho, que seriam confirmadas. Em 20/10/2016, conforme e-mail (peça 25, p. 27), o Dnit repassou para o Consórcio Dynatest/Engemap os ensaios realizados pela empresa Contécnica em algumas jazidas, para utilização nas terras armadas.

167.4. O Dnit/CGCIT, já em 2014, conforme parecer (peça 29, p. 5-11), incluía o serviço de aterro compactado em solo reforçado com fita metálica, ressaltando que na metodologia do novo Sicro os custos de solos reforçados contemplam a realização completa da solução em solo reforçado, sendo incluídas todas as parcelas referentes às escamas, aos concretos das soleiras e arremates, à instalação dos acessórios e principalmente à execução dos aterros propriamente ditos, excetuando-se os custos referentes aos transportes dos insumos.

167.5. De forma diferente, o projeto básico e executivo de Engenharia para Melhoramentos em Rodovias com adequação da capacidade e segurança da BR-230/PB, subtrecho Cabedelo – Entr. BR-101 (A), segmento km 0 – km 28,1, objeto do contrato SR/PB-1038/10-00 (peça 35, p. 34-65), não incluiu na composição das OAEs, que também previa a contenção em terra armada, os serviços de movimentação de terra (escavação, aterro compactado e transporte), e talvez seja essa a explicação dos valores orçados das OAEs daquela obra (peça 35, p. 34-65), a seguir identificados, com data-base de novembro de 2016, serem bem inferiores aos do anteprojeto em apreço, não obstante algumas OAEs terem áreas de tabuleiros maiores ou similares às do empreendimento em tela identificadas no item 167 deste Relatório:

Tabela 9 – Valores das OAEs em terra armada da BR-230/PB – Cabedelo (nov/2016)

OAE	Valor (R$)	Largura (m)	Extensão (m)	Área (m2)
Estaca 99	8.316.304,92	25,60	72,00	1.843,20
Estaca 217	8.194.892,52	25,60	51,00	1.305,60
Estaca 307	7.449.883,08	25,60	51,00	1.305,60
Estaca 425	7.237.437,61	25,60	42,00	1.075,20
Estaca 470	7.498.147,40	25,60	42,00	1.075,20
Estaca 593	7.337.957,53	25,60	63,00	1.612,80
Estaca 647	7.570.872,66	25,60	63,00	1.612,80
Estaca 725	6.442.986,42	25,60	42,00	1.075,20
Estaca 845	7.090.137,15	25,60	63,00	1.612,80
Estaca 1340	4.736.550,80	25,60	30,00	768,00

Fonte: Elaboração própria

168. A inadequação do paradigma de OAE utilizado também se aplica às duas pontes do anteprojeto a seguir identificadas (duas OAEs em cada):

Tabela 10 – Valores das pontes - Anteprojeto

OAE	Valor (R$) (Anteprojeto)	Largura (m)	Extensão (m)	Área (m2)
Pontes sobre o córrego Bodocongó				
Pista duplicada	1.956.225,60	12,00	35,00	420,00
Marginal direita	1.850.496,26	11,35	35,00	397,30
Marginal esquerda	1.850.496,26	11,35	35,00	397,30
Subtotal	**5.657.218,12**			
Pontes sobre o riacho Logradouro				
Pista crescente	4.471.372,80	12,00	80,00	960,00
Pista decrescente	4.471.372,80	12,00	80,00	960,00
Subtotal	**8.942.745,60**			

Total (R$)	**14.599.963,72**			

Fonte: Elaboração própria

168.1. Considerando a seção de tabuleiro de cada OAE sobre o córrego Bodocongó, o melhor paradigma, dentre as OAEs que o Dnit já possuía o projeto básico e executivo, relatadas no item 166.2 deste Relatório, seria aquela sobre a ferrovia EFF-225, com largura de 15,60m e extensão de 40m, resultando uma área de tabuleiro de 624m², que tinha um orçamento de R$ 1.538.738,80 (data-base de julho/2016) e um preço unitário por metro quadrado no valor de R$ 2.465,93; mais próxima da realidade das pontes, portanto, do que a do viaduto da BR-104 com a BR-230 – lado esquerdo (peça 29, p. 18), que apresentou um preço unitário por metro quadrado no valor de R$ 4.226,59 (data base de jan/2014), o que representa um acréscimo percentual de 71,40%.

168.2. Ao compararmos estes valores atualizados das OAEs que tinham projetos básico (PB) e executivo (PE), com os valores orçados no anteprojeto, chegaremos aos seguintes valores de sobrepreços do orçamento de referência:

Tabela 11 – Sobrepreços das pontes do anteprojeto

OAE	Valor (R$) (Anteprojeto)	Valor (R$) (PB e PE)	Diferença (R$)
Pista duplicada	1.956.225,60	1.035.463,80	920.761,80
Marginal direita	1.850.496,26	979.713,99	870.782,27
Marginal esquerda	1.850.496,26	979.713,99	870.782,27
Total (R$)			**2.662.326,34**

Fonte: Elaboração própria

168.3. Para as duas pontes sobre o riacho Logradouro, ambas com área total de tabuleiro de 960m², apresenta-se razoável a utilização como paradigma do viaduto da BR-104 com a BR-230 – lado esquerdo, que tinha uma seção de tabuleiro de 720m², constantes dos projetos básico e executivo da BR-104 (data-base de setembro/2013), atualizados mediante os índices de OAE do Dnit para a data-base do anteprojeto (julho de 2016), como demonstrado no item 166.2 deste Relatório, sem prejuízo de ressaltar que o ideal seria a apresentação de anteprojeto com os elementos constitutivos e parâmetros técnicos elencados no item 161 deste Relatório, ou pelo menos um parâmetro de OAE mais próxima da realidade das pontes ora tratadas.

169. Adicionalmente, há uma questão que, embora não tenha sido analisada detidamente, merece registro e tratamento posterior, como o fato de o anteprojeto ter considerado como solução principal, para recuperação dos taludes nas margens da rodovia, do enleivamento, com quantitativo de 757.584,69 m², ao preço unitário de R$ 9,28, resultando no montante de R$ 7.030.385,95; ao passo que a hidrossemeadura, solução técnica mais econômica, teve orçado o quantitativo de 530.002,74 m², ao preço unitário de R$ 1,37, resultando no montante de R$ 726.103,75.

170. No caso em estudo, participaram da licitação dez concorrentes e a proposta vencedora de R$ 307.696.981,00 ficou 40,19% abaixo do valor orçado a partir do anteprojeto (R$ 514.477.868,14), entretanto, não restou justificada a falta de diligência em que se revestiu a prática das irregularidades ora relatadas. E em razão dessas deficiências no anteprojeto, não há como afirmar, a despeito dessa redução de 40,19% do valor orçado, aparentemente significativa, que o valor contratatado é compatível com o valor de mercado.

171. Ante o exposto, revela-se de bom alvitre que o Dnit exija do consórcio contratado a apresentação, por ocasião da entrega do projeto básico, do orçamento mais detalhado possível, com as composições de custo unitário dos serviços que não constem no Sicro, para que seja viável a análise do cronograma físico, bem como a retroalimentação do seu sistema de custos, em atenção ao disposto no

§ 1º do art. 1º da Lei 12.462/2011 (Acórdão 1167/2014-TCU-Plenário, Relator José Múcio Monteiro); bem como faça uma análise acurada, circunstanciada e documentada, em conjunto com a empresa supervisora, dos projetos básico e executivo do empreendimento, encaminhando a este Tribunal o resultado.

III.7.5.1. Comentários do gestor (peça 39, p. 3)

172. Sobre os indícios de irregularidades, alegou incongruências na análise efetivada, sem identificá-las, para informar que estaria trabalhando para elucidar os apontamentos no prazo de trinta dias, nos seguintes termos:

> Foram observadas nesse item várias análises conflitantes, utilizando dados não parametrizados, além clara incongruência no que se refere aos métodos de dimensionamento e principalmente quanto às características mecânicas nos materiais. Não foi possível, entretanto, elaborar resposta técnica no prazo concedido a esta Superintendência. De toda forma, estamos trabalhando para elucidação dos apontamentos e poderemos remeter a este Tribunal, no prazo de trinta dias, se assim entender viável.

III.7.5.2. Conclusão do achado

173. Mantém-se o achado, uma vez que o gestor não teceu comentários tempestivamente.

174. Ressalte-se que ainda que se possa questionar um ou outro aspecto da inadequação da parametrização das OAEs, permanece inconteste o fato de o anteprojeto delas ser deficiente por não terem sido efetuadas sondagens, nem estudadas as soluções estruturais exequíveis, nem o pré-dimensionamento das alternativas selecionadas e tampouco a escolha da solução que melhor atenda aos critérios técnicos, econômicos, administrativos e requisitos operacionais para a rodovia, além dos aspectos arquitetônicos e paisagísticos da obra.

175. Portanto, como ficou assente a ocorrência do achado, apresenta-se pertinente propor a realização de audiência dos responsáveis - o técnico José Antônio de Araújo Neto, que opinou pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade; e o então Superintendente Regional do Dnit/PB, Sr. Normando Lima de Oliveira Filho, que emitiu o Termo de Aceitação do Anteprojeto.

III.8. Pagamento de canteiro não instalado pela contratada, sem projeto básico aprovado e sem licença prévia ambiental

III.8.1. Tipificação

176. A irregularidade em apreço é grave, pois configura grave desvio ao princípio constitucional da legalidade, mas não se enquadra no conceito de IG-P da LDO 2017 (Lei 13.473/2017, art. 117, inciso IV ou IV), pois não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado, embora apresente potencialidade de ocasionar diretamente prejuízos ao erário ou a terceiro. Diante disso, como não prejudica a continuidade, embora possa gerar audiência, classificou-se este achado como irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C).

III.8.2. Situação encontrada

177. Segundo o item 4.4 do Estudo Geológico e Geotéccnico do anteprojeto (peça 19, p. 156 e 158) e o item 6 da Caraterização Ambiental do anteprojeto (peça 20, p. 199 e 201), previu-se que o canteiro de obras/usina de asfalto seria instalado na estaca 1137 (coordenadas: latitude -7.165861º e longitude -36.044694°), que já contava com as instalações feitas, conforme atestam as fotos do Inventário Fotográfico das áreas de uso (peça 19, p. 157 ou peça 20, p. 200), capturadas durante as visitas de campo realizadas nos meses de fevereiro e março de 2016.

178. A visita realizada pela equipe de auditoria em 4/6/2018 constatou que o canteiro de obras do empreendimento em apreço foi instalado no local previsto no anteprojeto, conforme atesta foto anexada a este Relatório (p. 77); e que à primeira vista não havia indícios de que foram construídas recentemente instalações adicionais.

179. A proposta do Consórcio contratado previa o dispêndio de R$ 627.701,84 com a instalação do canteiro de obras (peça 26, p. 63).

180. Depreende-se, portanto, que o canteiro de obras já fora instalado por outra empresa no âmbito de outro contrato, que, uma vez que a contratada entregou o empreendimento, passou a ser

propriedade da União. Portanto, não se apresenta razoável pagar-se novamente pela instalação desse canteiro no contrato da obra em apreço, como já foi parcialmente feito na terceira medição (peça 32, p. 34-70), no valor de R$ 520.992,52, referente ao mês de abril de 2018, paga mediante ordem bancária 2018OB841600, de 18/7/2018, no valor de R$ 488.471,90.

180.1. Registre-se que há um Relatório Fotográfico anexo ao boletim de medição (peça 32, p. 48-49), tão somente mostrando as instalações, mas não sua construção; e diários de obras (peça 32, p. 52-67), que registram a execução de atividades de 'análise de dados, elaboração de estudos técnicos e elaboração de projetos', e informam que 'a instalação do canteiro foi executada no período de 01/02/2018 à 31/03/2018 e consta nos diários de obras da 1ª e 2ª medição'.

180.2. Em consulta às duas primeiras medições (peça 32, p. 1-33), constata-se que não constam os diários de obras e não há relatório fotográfico que apontem para a execução das instalações do canteiro de obras.

181. Ademais, ainda que o Consórcio contratado tivesse dispendido recursos para instalação do canteiro ou para sua recuperação e readequação; e que a ordem de serviço expedida em 23/1/2018 (peça 28, p. 43) tenha inadequadamente autorizado de forma ampla a execução do objeto do contrato celebrado, quando deveria, preliminarmente, autorizar a execução apenas dos projetos básico e executivos; o pagamento não deveria ter sido efetuado, pois o empreendimento não tem licença prévia ambiental e nem licença de instalação (achado III.1), o projeto básico não foi entregue e nem aprovado, bem como o canteiro de obras não teve sua licença ambiental aprovada.

III.8.3. Comentários do gestor (peça 39, p.3)

182. Como este achado não fez parte do Relatório Preliminar, o gestor não foi ouvido.

III.8.4. Conclusão do achado

183. Portanto, ficou assente a ocorrência do achado, apresentando-se pertinente propor a realização de audiência dos responsáveis – Leonardo Marinho do Monte Silva, fiscal da obra, que subscreveu as planilhas da terceira medição (peça 32, p. 37-41) e respectivo boletim de desempenho (peça 32, p. 46); Dácio Vales Lacerda, Analista de Infraestrutura de Transportes, que certificou, em 15/6/2018, que os serviços foram efetivamente executados (peça 32, p. 70); e o Superintendente Regional do Dnit/PB, Sr. Francisco Pereira de Lacerda Filho, que ordenou o pagamento da terceira medição.

IV. Conclusão

184. Trata-se de auditoria, realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex-PB), para analisar a regularidade da aplicação dos recursos federais para contratação integrada da elaboração dos projetos básico e executivo e execução de adequação de capacidade e segurança, com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais da Rodovia BR-230/PB, segmento km 152,30 – km 183,90, no município de Campina Grande/PB.

185. Este trabalho foi realizado pela Secex/PB e contou com a supervisão da SeinfraRodoviaAviação.

186. As principais constatações desta auditoria foram as seguintes:

a) Achado III.1 - Obra licitada sem Licença Prévia Ambiental (itens 31 a 51);

b) Achado III.2 – Critérios de medição inadequados (itens 52 a 62).

c) Achado III.3 - Não foram apresentadas justificativas técnicas e econômicas para adoção do RDCi (itens 63 a 74);

d) Achado III.4 - Ausência de critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, tendo em vista a condição escolhida ter sido a possibilidade de execução com diferentes metodologias, nos termos estabelecidos no art. 9º, § 3º, da Lei do RDC e no art. 74, § 2º, do Decreto 7.581/2011 (itens 75 a 88);

e) Achado III.5 - Ausência de ART do anteprojeto (itens 89 a 105);

f) Achado III.6 – Ausência de análise técnica do anteprojeto (itens 106 a 122);

g) Achado III.7 - Anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado (itens 125 a 175);

h) Achado III.8 - Pagamento indevido referente ao serviço 'Instalação do Canteiro de Obras'

(itens 176 a 183);

187. A partir dos resultados do trabalho, pode-se também responder as questões de auditoria formuladas, quais sejam:

Questão 1: Foram apresentadas justificativas técnicas e econômicas para adoção do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, conforme as condições dispostas no art. 9º, incisos I, II e III, da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC)? 1.1 – Caso a condição escolhida tenha sido a possibilidade de execução em diferentes tecnologias, foram indicados critérios objetivos para avaliação?

Questão 2: O anteprojeto contratado contém os elementos mínimos que caracterizem a obra a ser realizada pelo regime de contratação integrada (RDCi), com o dimensionamento das soluções a serem propostas pelos eventuais licitantes e a indicação dos padrões de desempenho a serem exigidos ao final da obra contratada, bem como permite a comparação e definição da proposta mais vantajosa para a Administração?

Questão 3: O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

Questão 4: A metodologia adotada no anteprojeto para o cálculo do valor estimado da contratação foi adequada e mais precisa possível, bem como considerou a taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, conforme matriz de alocação de risco?

Questão 5: O procedimento licitatório foi regular?

Questão 6: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

188. Sobre a questão 1, verificou-se que não foram apresentadas justificativas técnicas e econômicas suficientes para a adoção do RDCi (Achado III.3) e tampouco foram adotados critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas (Achado III.4).

189. No que se refere à questão 2, verificaram-se as ausências de ART do anteprojeto (Achado III.5) e de análise técnica do anteprojeto (Achado III.6); bem como constatou-se a deficiência do anteprojeto com relação: a) à superestimativa de quantitativos dos serviços de pavimentação (Achado III.7.3); b) à adoção de brita comercial no orçamento referencial (Achado III.7.4); e às obras de artes especiais, cujo anteprojeto é deficiente pela ausência de elementos técnicos e pela parametrização inadequada (Achado III.7.5).

190. Com relação à questão 3, constataram-se fragilidades nas ações efetivadas pela Administração na gestão ambiental da obra, reveladas pelas ausências de licença prévia ambiental e pela indefinição acerca da responsabilidade pela realização do EIA/Rima (Achado III.1).

191. Acerca da questão 4, não se verificaram sobrepreços nos preços unitários constantes do orçamento de referência, conforme Curva ABC confeccionada pela equipe de auditoria (peça 40) e respectivas memórias de cálculo (peças 28 e 29), sendo que estas foram posteriormente corrigidas em decorrência de algumas inconsistências.

191.1. Para aqueles serviços não constantes do Sicro 2 ou Sinapi, a equipe de auditoria, verificada a pertinência das dimensões dos valores do orçamento de referência, adotou na Curva ABC os valores apurados pelo Dnit no anteprojeto.

191.2. Verificou-se ainda que a adoção injustificada da brita comercial no orçamento referencial caracterizou sobrepreço, não quantificável, no itens de serviços que adotaram esse insumo, tratado no Achado III.7.4.

191.3. Quanto aos quantitativos dos serviços, constatou-se superdimensionamento em serviços de pavimentação e de obras de arte especiais, em decorrência da deficiência do anteprojeto, já tratados nos Achados III.7.3 e III.7.5

192. No que se refere à questão 5, constatou-se a adoção de critérios de medição e de pagamento inadequados (Achado III.2).

193. Finalmente, a respeito da questão 6, verificou-se o pagamento parcial indevido da instalação do canteiro de obras (Achado III.8).

194. A Tabela a seguir resume a avaliação acerca das questões de auditoria:

Tabela 12 – Relação Questões de auditoria X Achados

Questões de auditoria	Achados
Questão 1	Achados III.3 e III.4
Questão 2	Achados III.5, III.6 e III.7
Questão 3	Achado III.1
Questão 4	-
Questão 5	Achado III.2
Questão 6	Achado III.8

Fonte: Elaboração própria.

195. As propostas de encaminhamento deste trabalho contemplam a realização de audiências dos responsáveis pelos atos que culminaram na materialização das irregularidades apontadas em todos os achados. Para os Achado III.1 e III.2, propõe-se também a adoção de medida cautelar e respectivas oitivas do Dnit e do consórcio contratado.

196. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 317.897.981,00, que se refere ao somatório dos valores nominais dos contratos celebrados para elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras (R$ 307.696.981,00, jul/2016) e para supervisão da elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras (R$ 10.201.000,00, jun/2017).

197. Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar a correção de irregularidades, com potencial de causar dano ao erário, ou impropriedades, decorrentes das medidas cautelares e das futuras determinações e recomendações.

V. Proposta de encaminhamento

198. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

198.1. Com fundamento no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, adotar a medida cautelar no sentido de suspender a execução fínanceira do contrato SR-DNIT/PB 938/2017 e a execução física das respectivas obras, até que o Dnit e/ou consórcio contratado cumpram as seguintes obrigações e o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço:

a) elaboração do EIA/Rima do empreendimento e obtenção da licença de instalação junto ao órgão ambiental competente (Achado III.1 – itens 31 a 51 deste Relatório);

b) apresentação pelo consórcio construtor do projeto básico de todo o empreendimento, acompanhado do orçamento mais detalhado possível, com as composições de custo unitário dos serviços que não constem no Sicro, para que seja viável a análise do cronograma físico, bem como a retroalimentação do seu sistema de custos, em atenção ao disposto no § 1º do art. 1º da Lei 12.462/2011 (Acórdão 1167/2014-TCU-Plenário) – Achado III.2 – itens 52 a 62 deste Relatório;

c) análise pelo Dnit, em conjunto com o consórcio contratado para supervisão, de forma acurada, circunstanciada e documentada, do projeto básico de todo o empreendimento, abstendo-se de aprovar projeto básico parcial, pronunciando-se conclusivamente sobre as soluções adotadas e sua consonância com as especificações do edital, sob aspectos técnico e econômico (Achado III.2 – itens 52 a 62 deste Relatório);

d) apresentação pelo Dnit de novos critérios de medição e pagamento, fundamentado no projeto básico e no respectivo orçamento, que traduzam o mais fielmente possível a efetiva execução física dos serviços (Achado III.2 – itens 52 a 62 deste Relatório).

198.2. Com fundamento no art. 276, § 3º, e art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), na pessoa do seu superintendente regional no estado da Paraíba, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar quanto aos seguintes indícios de

irregularidades:

a) realização da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC sem licença prévia ambiental, em desacordo com os princípios da eficiência e da economicidade estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, de 5/10/1988, bem como com a alínea 'd' do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC) c/c art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Achado III.1 – itens 31 a 51 deste Relatório);

b) adoção de critérios de medição e de pagamento inadequados (Achado III.2 – itens 52 a 62 deste Relatório).

198.3. Com fundamento no art. 276, § 3º, e art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a oitiva do consórcio empresarial LCM/CCL/PRODEC, para que, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, em relação aos pressupostos da cautelar e quanto ao seguinte indício de irregularidade:

a) adoção de critérios de medição e de pagamento inadequados (Achado III.2 – itens 52 a 62 deste Relatório).

198.4. Com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a audiência do Sr. Normando Lima de Oliveira Filho – CPF: 806.592.334-87, Superintendente Regional do DNIT/PB, à época, por aprovar e autorizar a publicação do edital e a realização da licitação, em 24/11/2016, pelo regime de contratação integrada do RDC (Edital 0456/2016-13), que contou com as seguintes irregularidades:

a) realização da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC sem licença prévia ambiental, em desacordo com os princípios da eficiência e da economicidade estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, de 5/10/1988, bem como com a alínea 'd' do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC) c/c art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Achado III.1 – itens 31 a 51 deste Relatório);

b) adoção de critérios de medição e de pagamento inadequados (Achado III.2 – itens 52 a 62 deste Relatório).

c) ausência de justificativas técnicas e econômicas para adoção da contratação integrada no âmbito do Regime Diferenciado de Contratação (Achado III.3 – itens 63 a 74 deste Relatório);

d) ausência de critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, tendo em vista a condição escolhida ter sido a possibilidade de execução com inovação tecnológica ou com diferentes metodologias, nos termos estabelecidos no art. 9º, § 3º, da Lei do RDC e no art. 74, § 2º, do Decreto 7.581/2011 (Achado III.4 – itens 75 a 88 deste Relatório);

e) realização da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC sem Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente ao anteprojeto (Achado III.5 – itens 89 a 105 deste Relatório).

f) emissão do Termo de Aceitação do Anteprojeto de Engenharia do empreendimento, em 8/11/2016, não obstante houvesse as seguintes irregularidades:

f.1) ausência de análise técnica circunstanciada anterior, já que havia apenas o Parecer Técnico 006/2016 opinando, sem qualquer análise, pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade com a ressalva que o mesmo deveria ser encaminhado à Coordenação-Geral de Planejamento e Programação de Investimentos – CGPLAN/DPP/DNIT (Achado III.6 – itens 106 a 122 deste Relatório);

f.2) anteprojeto com as seguintes deficiências, contrariando o art. 74, § 3º e inciso I do Decreto 7.581/2011 e o art. 9º, § 2º, inciso I, alínea 'a' da Lei 12.462/2011:

f.2.1) quantitativos superestimados dos serviços de pavimentação (Achado III.7.3 – itens 125 a 149 deste Relatório);

f.2.2) adoção injustificada da brita comercial no orçamento referencial (Achado III.7.4 – itens 150 a 155 deste Relatório);

f.2.3) parametrização inadequada e sobrepreços no orçamento de referência das obras de arte especiais – OAEs (Achado III.7.5 – itens 156 a 175 deste Relatório).

198.5. Com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a audiência do Sr. José Antônio de Araújo Neto – CPF: 806.592.334-87, servidor do DNIT/PB, quanto à emissão do Parecer Técnico 006/2016, em 8/11/2016, opinando pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade, sem qualquer análise técnica circunstanciada e não obstante houvesse as seguintes irregularidades:

a) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente ao anteprojeto (Achado III.5 – itens 89 a 105 deste Relatório);

b) anteprojeto com as seguintes deficiências, contrariando o art. 74, § 3º e inciso I do Decreto 7.581/2011 e o art. 9º, § 2º, inciso I, alínea 'a' da Lei 12.462/2011:

b.1) quantitativos superestimados dos serviços de pavimentação (Achado III.7.3 – itens 125 a 149 deste Relatório);

b.2) adoção injustificada da brita comercial no orçamento referencial (Achado III.7.4 – itens 150 a 155 deste Relatório);

b.3) parametrização inadequada e sobrepreços no orçamento de referência das obras de arte especiais – OAEs (Achado III.7.4 – itens 156 a 175 deste Relatório).

198.6. Com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a audiência do Sr. Leonardo Marinho do Monte Silva – CPF: 395.919.054-91, Fiscal Técnico do contrato, que subscreveu as planilhas da terceira medição e respectivo boletim de desempenho, no valor de R$ 520.992,52, paga mediante ordem bancária 2018OB841600, de 18/7/2018, no valor de R$ 488.471,90, não obstante a contratada não tenha executado a instalação do canteiro de obras; sem que tenham sido obtidas as licenças ambientais prévia e de instalação do empreendimento; sem que tenha sido aprovada a licença ambiental do canteiro de obras; e sem que o projeto básico tenha sido recebido e aprovado (Achado III.8 – itens 176 a 183 deste Relatório).

198.7. Com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a audiência do Sr. Dácio Vales Lacerda – CPF: 690.020.534-87, servidor do DNIT/PB, que certificou, em 15/6/2018, a efetiva execução dos serviços referentes à terceira medição, no valor de R$ 520.992,52, paga mediante ordem bancária 2018OB841600, de 18/7/2018, no valor de R$ 488.471,90, não obstante a contratada não tenha comprovado a execução da instalação do canteiro de obras; sem que tenham sido obtidas as licenças ambientais prévia e de instalação do empreendimento; sem que tenha sido aprovada a licença ambiental do canteiro de obras; e sem que o projeto básico tenha sido recebido e aprovado (Achado III.8 – itens 176 a 183 deste Relatório).

198.8. Com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a audiência do Sr. Francisco Pereira de Lacerda Filho – CPF: 689.470.541-00, Superintendente Regional do DNIT/PB, quanto à ordem de pagamento da terceira medição, no valor de R$ 520.992,52, mediante ordem bancária 2018OB841600, de 18/7/2018, no valor de R$ 488.471,90, não obstante a contratada não tenha comprovado a execução da instalação do canteiro de obras; sem que tenham sido obtidas as licenças ambientais prévia e de instalação do empreendimento; sem que tenha sido aprovada a licença ambiental do canteiro de obras; e sem que o projeto básico tenha sido recebido e aprovado (Achado III.8 – itens 176 a 183 deste Relatório)."

2. A SeinfraRodoviaAviação, na qualidade de supervisora da presente fiscalização, manifestou-se, por meio do despacho do secretário (peça 48), de acordo com a proposta da unidade técnica. Ademais, propôs, naquele momento processual, com base na Resolução-TCU nº 280/2016, realizar em conjunto (conforme art. 15, § 1º) as medidas preliminares relacionadas à medida cautelar e à IGP, tendo em vista a urgência requerida, deixando para etapa processual posterior os demais encaminhamentos propostos.

3. Por meio do despacho à peça 49, determinei a oitiva prévia do Dnit e do consórcio contratado acerca dos achados da auditoria que ensejaram a proposta de suspensão cautelar, bem como oportunizei ao Denit, acompanhando sugestão do secretário da SeinfraRodoviaAviação, a

manifestação preliminar prevista no art. 117, § 9º, da Lei 13.473/2017 (LDO 2018) e também no art. 15, § 1º, da Resolução-TCU 280/206.

4. A Secex/PB, por meio da instrução à peça 68, reproduzida a seguir, analisou as respostas às oitivas, apresentadas pelo Dnit e pelo Consórcio LCM/CCL/PRODEC.

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório de auditoria (peça 45), realizada no âmbito do Fiscobras 2018 pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB) e supervisionado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação). Essa fiscalização teve como escopo analisar a regularidade da aplicação dos recursos federais para contratação integrada (RDCi) da elaboração dos projetos básico e executivo, além da execução, de obras relativas à adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (segmento km 152,30 – km 183,90) no município de Campina Grande/PB. Esse empreendimento, sob a responsabilidade do Dnit, prevê a duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais na referida rodovia.

2. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 317.897.981,00, referente ao somatório dos valores nominais dos contratos celebrados para elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras relacionadas ao empreendimento (R$ 307.696.981,00, jul/2016), firmado com o Consórcio LCM/CCL/PRODEC, além de sua supervisão (R$ 10.201.000,00, jun/2017).

3. O relatório de fiscalização (peça 45) apontou, entre outras, duas irregularidades classificadas como pIGP (Achados III.1 e III.2) e propôs a adoção de medida cautelar *inaudita altera pars*.

4. Na presente instrução analisam-se as respostas às oitivas prévias do Dnit (peça 60) e do consórcio construtor (peça 66), realizadas em atendimento a despacho do Ministro-Relator (peça 49), exclusivamente relacionadas às irregularidades que ensejaram as propostas de medida cautelar e de IGP.

HISTÓRICO

5. Em 6/9/2018, a equipe de auditoria concluiu o relatório de fiscalização (peça 45), após análise dos comentários do gestor. O relatório, anuído pelo supervisor e pelo Secretário da Secex/PB, apontou, entre outras, duas irregularidades classificadas como pIGP (Achados III.1 – '*Obra licitada sem Licença Prévia Ambiental*' e III.2 – '*Critérios de medição inadequados*').

6. Em 1º/10/2018, o Secretário da SeinfraRodoviaAviação, considerando que a proposta contemplava a adoção de medida cautelar *inaudita altera pars*, tendo como base as irregularidades classificadas como pIGP, propôs realizar em conjunto as medidas preliminares relacionadas à medida cautelar e às IGPs, deixando para etapa processual posterior os demais encaminhamentos propostos, tendo em vista a urgência requerida (peça 48).

7. Em 4/10/2018, por meio de despacho, o Exmo. Ministro-Relator concordou com as análises da unidade técnica, mas, quanto à medida cautelar, entendeu que deveriam ser realizadas oitivas prévias do Dnit e do consórcio construtor a respeito dos seguintes indícios (peça 49, p. 4):

a) realização da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC sem licença prévia ambiental, em desacordo com os princípios da eficiência e da economicidade estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, de 5/10/1988, bem como com a alínea 'd' do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC) c/c art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Achado III.1 – itens 31 a 51 do Relatório de Fiscalização); e

b) adoção de critérios de medição e de pagamento inadequados (Achado III.2 – itens 52 a 62 do Relatório de Fiscalização).

EXAME TÉCNICO

8. Em resposta às oitivas promovidas por esta Secretaria, por meios dos Ofícios 1349 e 1354 (peças 51 e 50), ambos datados de 5/10/2018, o Dnit e o consórcio construtor apresentaram as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças 60 e 66, respectivamente.

9. Este tópico está estruturado de forma que, para cada irregularidade, conste: (a) resumo da

situação encontrada; (b) manifestação dos responsáveis; (c) análise dos argumentos; e (d) conclusão.

10. Ademais, o consórcio manifestou-se quanto ao Achado III.8 – '*Pagamento indevido referente ao serviço Instalação do Canteiro de Obras*' (peça 66, p. 8-14). Considerando que esse achado não foi classificado como IGP, a manifestação não será objeto de análise nesta instrução.

Achado III.1 - Obra licitada sem Licença Prévia Ambiental

a) Situação encontrada

11. A licitação aconteceu sem a licença prévia (LP) ambiental, que representa risco materialmente relevante em relação ao valor contratado. Primeiro pela geração de externalidades negativas (danos ambientais) até mesmo superiores que os circunscritos ao valor do próprio contrato. Segundo, pela gestão temerária, porquanto possibilita a execução do orçamento sem a comprovação da viabilidade ambiental do empreendimento, como já ocorreu com o desembolso financeiro já feito, de R$ 488.471,90, correspondente à parcela da instalação do canteiro. Terceiro, ainda que o empreendimento seja ambientalmente viável, pode demandar custos relevantes em relação ao valor contratado, com o cumprimento de condicionantes ou compensações ambientais e de readequação dos projetos. Quarto, porque no limite a obra pode apresentar-se inviável ambientalmente, transformando o que foi até então executado e todo o custo administrativo envolvido em prejuízo ao erário.

12. Há inclusive incertezas quanto a responsabilidade pela elaboração dos estudos necessários à obtenção das licenças ambientais, com reflexos no cronograma definido. Após concedida a ordem de serviço da obra houve questionamento do consórcio construtor (peça 15, p. 4-7) acerca da responsabilidade. Em despacho, Técnico do Dnit entendeu que os estudos não eram objetos do contrato (peça 15, p. 8-9). Entretanto, o Consórcio Dynatest/Engemap, responsável pelo anteprojeto, emitiu parecer de que todos os estudos seriam por conta do consórcio construtor (peça 15, p. 12-15).

13. Há decisões do TCU no sentido da obrigatoriedade da LP para licitações do RDC. Por meio do Acórdão 2725/2016-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o TCU determinou ao Dnit:

9.1.3. apresente ao Tribunal plano de ação com vistas a exigir a obtenção da licença prévia ambiental antes da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC, em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade estabelecidos nos art. 37 e 70 da Constituição Federal, de 5/10/1988, bem como com a alínea 'd' do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC) c/c art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981(...)

14. Por meio do Acórdão 2075/2018-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, em sede de Reexame interposto pelo Dnit, o TCU manteve os exatos termos do Acórdão 2725/2016-Plenário.

15. Ao comentar o relatório preliminar da equipe de auditoria, o gestor informou que o edital para contratação foi lançado em 28/11/2016, quando estava vigente a Instrução de Serviço DG 9/2016, e que o Acórdão 2725/2016-TCU-Plenário foi assinado em 26/10/2016, 32 dias antes da publicação do edital e apenas 13 dias antes da aceitação do anteprojeto. Destacando que a referida Instrução de Serviço do Dnit continua vigente, sem alterações, não sendo competência da Superintendência Regional da Paraíba alterá-la.

16. A equipe de auditoria concluiu que o normativo interno do Dnit, que autoriza a realização de licitação na modalidade de RDCi sem LP ambiental, já foi atacado pelo Acórdão 2725/2016-Plenário, pois afronta a alínea 'd' do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 e o art. 8º, inciso I da Resolução 237/1997 do Conama.

17. Portanto, este indício de irregularidade foi classificado como pIGP e foi proposta, cautelarmente, a suspenção da execução financeira e física do contrato somente quanto às obras, permitindo a continuidade da elaboração dos projetos básicos e executivos, até que o Dnit e/ou consórcio contratado cumpram a seguinte obrigação (peça 45, p.45-46):

a) elaboração do EIA/Rima do empreendimento e obtenção da licença de instalação junto ao órgão ambiental competente (Achado III.1 – itens 31 a 51 do Relatório);

b) Manifestação dos responsáveis

18. O Dnit manifestou-se no sentido de que a Lei do 12.462/2011 não explicita a necessidade de

LP e que a Instrução de Serviços 9/2016 do Dnit é explícita de que não é obrigatória (peça 60).

19. Informou que nesse normativo estão listados todos os documentos referentes à disciplina ambiental necessários para elaboração do anteprojeto, e que o anteprojeto aprovado comtemplou todos eles. Logo, a licitação está em conformidade com o normativo e não contraria a Lei 12.462/2011.

20. Acrescentou que não há riscos relativos à ausência de licenciamento ambiental uma vez que as tratativas com órgãos ambientais remontam ao ano de 2016 e que não há dúvidas de que o licenciamento será concedido sem prejuízo à obra ou consequências graves ao cronograma. Quanto aos questionamentos sobre a responsabilidade dos estudos ambientais, ressaltou que (peça 60, p. 3):

f) foram sanados os questionamentos realizados pelo consórcio construtor quanto à responsabilidade pela elaboração de estudos ambientais, ***ficando claro que pertence ao consórcio toda a responsabilidade pela elaboração***. (Grifos acrescidos)

21. O Consórcio LCM/CCL/PRODEC manifestou-se reiteradamente no sentido de que não tem responsabilidade quanto aos estudos ambientais e a obtenção das respectivas licenças, a exemplo do trecho a seguir (peça 66, p. 3):

9. Inicialmente, é importante esclarecer que os estudos ambientais e a obtenção das licenças prévia e de instalação do empreendimento ***não fazem parte do escopo do contrato e, portanto, não são de responsabilidade do Consórcio***. (Grifos acrescidos)

22. Na sequência, o consórcio passou a tratar da viabilidade ambiental e dos cuidados tomados pelos responsáveis e diversos estudos existentes quanto ao assunto, sendo a possibilidade de o objeto contratual ser inviável do ponto de vista ambiental praticamente nulo.

23. Informou que o Dnit, inclusive, com base nas informações do anteprojeto – já que ainda não há projeto básico aprovado – solicitou, em maio/2018, a inclusão de segmentos no Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (PROFAS). O PROFRAS é um programa instituído pelos Ministérios do Meio Ambiente e dos Transportes com a finalidade de promover a elaboração e execução dos projetos e atividades necessárias para a regularização ambiental das rodovias que não possuam licença ambiental.

24. Ressaltou que o edital seguiu a legislação aplicável e o normativo do Dnit vigente à época (Instrução de Serviço DG 9/2016) não estabelecia a obrigação da LP.

25. Quanto ao Acórdão 2725/2016-Plenário, alegou que, à época da licitação, inexistia posicionamento consolidado do TCU, não havendo que se falar em irregularidade. Apesar do Acórdão ter sido proferido em 26/10/2016, seus efeitos foram suspensos em função do Pedido de Reexame interposto pelo Dnit, que somente foi julgado em 5/9/2018 (Acórdão n. 2075/2018-Plenário).

c) Análise

26. As manifestações dos responsáveis evidenciam ainda mais as indefinições quanto a responsabilidade pelos estudos e respectivas licenças ambientais, tal como alertado no relatório de auditoria. O Dnit afirma que foram sanadas as dúvidas, ficando clara que a responsabilidade é do consórcio construtor. O consórcio, por sua vez, afirma que tal dúvida foi esclarecida desde à época da licitação, sendo de responsabilidade do Dnit.

27. Passados dois anos da licitação, a obra continua sem licença ambiental e sequer sem uma definição de quem é o responsável pelos estudos ambientais e pelo licenciamento. De acordo com levantamentos do Dnit[1], em termos gerenciais, como macro-indicador, custos relacionados ao meio ambiente (estudos ambientais e implementação de programas básicos ambientais, incluindo compensação ambiental), em geral, variam entre 2,5% e 8%.

28. A importância da LP antes da licitação foi objeto de análise no relatório da equipe de

[1] Custo Médio Gerencial – Estabelece custos estimativos, para uso em nível de planejamento, de empreendimentos em infraestrutura de transportes, para implantação, adequação, restauração, manutenção, sinalização, projetos, estudos de viabilidade, estudos ambientais, desapropriação, Obras de Arte Especiais, referentes às obras rodoviárias. Acessado em 13/11/2018. Disponível em http://www.dnit.gov.br/custos-e-pagamentos/custo-medio-gerencial/ANEXOIXCUSTOMDIOGERENCIALNOVEMBRO2016.pdf

auditoria e nas análises que embasaram os Acórdãos 2725/2016 e 2075/2018, ambos do Plenário.

29. Os argumentos de que, à época da licitação não havia entendimento consolidado do TCU a respeito do assunto e o normativo do Dnit permitia a contratação sem LP, deverão ser considerados quando da análise das audiências, pois podem representar excludente de culpabilidade. No entanto, não afastam os riscos inerentes à irregularidade em si, nem a fumaça do bom direito e o perigo da demora.

30. Ademais, as medidas saneadoras propostas pela equipe técnica do TCU - Elaboração do EIA/RIMA e Obtenção da licença de instalação (LI) - pelas suas naturezas, obrigatoriamente, devem anteceder as obras. O EIA/RIMA é requerido para obtenção da LP e a LI é requisito necessário para início das obras. A rigor, não seria necessária atuação do TCU, pois já se tratam de medidas obrigatórias e que antecedem a obra. No entanto, no caso concreto, torna-se necessária, pois, mesmo sem esses documentos, já houve emissão de ordem de serviços de forma genérica ('*fica o consórcio autorizado a iniciar a partir de 1/2/2018 os serviços do referido Contrato*' - peça 30, p. 43) e medições referentes ao canteiro de obras (peça 32), tal como demonstrado no relatório de auditoria.

d) Conclusão

31. Conclui-se que persistem os pressupostos da medida cautelar no tocante a ausência de LP ambiental. Uma vez prolatada a cautelar, a classificação da irregularidade como IGP não é necessária neste momento, uma vez que o risco de dano estará mitigado, na medida em que o Dnit só dará prosseguimento com a obra quando obtiver a licença de instalação. Além disso, a eventual inclusão da obra no Quadro de Bloqueio da LOA inviabilizaria o pagamento por parte do Dnit das rubricas referentes a projetos e estudos ambientais, o que pode prejudicar o prosseguimento dos estudos requeridos. Nesse contexto de prolação da cautelar, seguindo entendimento exposto no Acórdão 2398/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, propõe-se que o indício de irregularidade seja classificado como IGC.

Achado III.2 - Critérios de medição inadequados

a) Situação encontrada

32. No edital não foi estabelecido um critério de medição compatível com o objeto, pois houve apenas a separação em grandes grupos de serviços, não permitindo reproduzir a realidade dos serviços, nem uma análise do cronograma físico-financeiro. A título ilustrativo, transcreve-se trecho da tabela com os 'Critérios de Pagamentos' do consórcio (peça 26, p. 63), que seguiu o modelo do edital (peça 14, p. 142):

Tabela 1 – Critérios de pagamento

ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UN.	QUANT.	% PREÇO GLOBAL	VALOR POR UNID (R$)	VALOR (R$)	VALOR TOTAL
1	**PROJETO**						
1.1	PROJ. BÁSICO DE ENGENHARIA	M	31,60	0,520%	50.633,68	1.600.024,30	
1.2	PROJ. EXEC. DE ENGENHARIA	M	31,60	0,223%	21.714,06	686.164,27	
1.3	PROJETO BÁSICO DE OAE	m2	9.255,70	0,126%	41,89	387.698,20	
1.4	PROJETO EXEC. DE ENG. – OAE	m2	9.255,70	0,054%	17,95	166.156,37	
	TOTAL DO PROJETO			**0,923%**		**43,13**	**2.840.0**
	EXECUÇÃO DAS OBRAS						
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	
2.3	**TERRAPLENAGEM**						
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	
2.3.2	Escavação, Carga e Transporte	M	31,60	18,016%	1.754.262,28	55.434.688,10	
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	
2.5	**PAVIMENTAÇÃO**						
2.5.1	Execução do revestimento	M	31,60	7,099%	691.247,11	21.843.408,68	
2.5.2	Aquisição e transp. mat. betuminoso	M	31,60	12,361%	1.203.621,01	38.034.423,82	
2.5.3	Serviços na camada de Base	M	31,60	8,711%	848.211,52	26.803.484,01	
2.5.4	Serviços na camada de sub-Base	M	31,60	4,276%	416.364,65	13.157.122,91	
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	
2.4	**DRENAGEM E OAC**						
2.4.1	Bueiros e obras-de-arte correntes	M	31,60	12,021%	1.170.514,37	36.988.254,09	
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	
2.10	**OAES**						
2.10.1	Viadutos	J.	3,00	2,064%	2.116.955,23	6.350.865,69	
2.10.2	Pontes	J.	5,00	2.838%	1.746.488,06	8.732.440,32	
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	
	PREÇO GLOBAL PROPOSTO (R$)			**100,00%**	**307.696.981,00**		

33. Se for mantido esses critérios de medição, no qual o preço médio é obtido pela divisão do valor total do grupo pelo total de 31,6 km, sem ponderar as diferenças da natureza dos serviços e dos quantitativos inerentes a cada um dos cinco segmentos da obra, geram-se distorções por ocasião das medições, podendo dar margem ao jogo de cronograma. Citem-se, a título de exemplo, os grupos de

itens de terraplenagem (2.3) e pavimentação (2.5), em que o preço por km independe do trecho abarcar duplicação de via, restauração de pista existente ou implantação da variante.

34. É urgente a necessidade de o Dnit adequar os critérios de medição, para permitir que a medição seja mais consonante possível com os valores dos serviços efetivamente executados.

35. Ao comentar o relatório preliminar da equipe de auditoria, o gestor manifestou-se no sentido de que, quando da aceitação do projeto básico, será definida uma planilha detalhada que subsidiará os pagamentos a serem efetuados, conforme procedimentos internos da autarquia.

36. A equipe de auditoria concluiu que, conquanto o gestor tenha reconhecido o achado e trazido aos autos comunicações internas do Dnit com recomendações para definição de critérios para elaboração de uma planilha detalhada para subsidiar os fiscais por ocasião dos futuros pagamentos, o fato é que formalmente o problema não foi solucionado. Além disso, foi destacada a inadequação da Ordem de Serviço, expedida em 23/1/2018 (peça 30, p. 43), que autorizou de forma ampla a execução do objeto do contrato celebrado, quando deveria, preliminarmente, autorizar a execução apenas dos projetos básico e executivos.

37. Portanto, este indício de irregularidade foi classificado como pIGP e foi proposta, cautelarmente, a suspenção da execução financeira e física do contrato somente quanto às obras, permitindo a continuidade da elaboração dos projetos, até que se cumpra a seguinte obrigação (peça 45, p.45-46):

b) apresentação pelo consórcio construtor do projeto básico de todo o empreendimento, acompanhado do orçamento mais detalhado possível, com as composições de custo unitário dos serviços que não constem no Sicro, para que seja viável a análise do cronograma físico, bem como a retroalimentação do seu sistema de custos, em atenção ao disposto no § 1º do art. 1º da Lei 12.462/2011 (Acórdão 1167/2014-TCU-Plenário) – Achado III.2 – itens 52 a 62 deste Relatório;

c) análise pelo Dnit, em conjunto com o consórcio contratado para supervisão, de forma acurada, circunstanciada e documentada, do projeto básico de todo o empreendimento, abstendo-se de aprovar projeto básico parcial, pronunciando-se conclusivamente sobre as soluções adotadas e sua consonância com as especificações do edital, sob aspectos técnico e econômico (Achado III.2 – itens 52 a 62 deste Relatório);

d) apresentação pelo Dnit de novos critérios de medição e pagamento, fundamentado no projeto básico e no respectivo orçamento, que traduzam o mais fielmente possível a efetiva execução física dos serviços (Achado III.2 – itens 52 a 62 deste Relatório).

b) Manifestação dos responsáveis

38. O Dnit mencionou comunicações internas com orientações a respeito dos critérios de pagamento e ressaltou que, quando da aceitação do projeto básico, será possível atender aos normativos e evitar pagamentos injustos, com um maior detalhamento dos grupos de pagamento.

39. Mencionou que o projeto básico está em elaboração, tendo sido apresentado em 30/7/2018 e, desde então, passado por análises críticas, devendo ser reapresentado até o dia 30/11/2018.

40. Acrescentou ainda que: não há possibilidade do projeto básico ser aprovado por segmentos; quando da aprovação de todas as disciplinas do projeto, serão analisados orçamento e cronograma, de modo a detalhar o critério de pagamento; nenhuma obra poderá ser iniciada sem aprovação do projeto executivo, que somente será elaborado após a aprovação do projeto básico; a execução das obras não será iniciada utilizando-se de critérios de medição e pagamento inadequados, uma vez que o critério de pagamento será definido quando da aprovação do projeto básico.

41. O Consórcio LCM/CCL/PRODEC, preliminarmente, ressaltou que a elaboração dos projetos básico e executivo é parte do escopo do contrato e que o orçamento do Dnit para a contratação integrada foi sigiloso, cabendo aos licitantes apresentar uma proposta de preço com valor global, com base no anteprojeto de engenharia disponibilizado. Quanto aos critérios de pagamento, assim como ocorre em obras nas quais a proposta de preço é global, foi previsto no edital que a remuneração ocorreria conforme os percentuais de cada evento.

42. Foi considerando essas premissas que o consórcio elaborou sua proposta. Porém, com maior

conhecimento da realidade dos trabalhos, as partes poderão adequar os critérios de pagamento que eventualmente não reflitam a realidade dos serviços. Diferentemente do alegado no Relatório de Fiscalização, não há risco iminente e tampouco real de dano ao erário, já que ainda não há projeto aprovado e, consequentemente, o Consórcio não tem como executar serviços. Aguardar a aceitação dos projetos básicos para discutir eventuais ajustes no critério de pagamento revela o cuidado das partes.

43. A possibilidade de alteração dos critérios é reconhecida pelo TCU, conforme Acórdão 1237/2017-Plenário, e o Dnit emitiu o Memorando Circular n. 107/2017/CGCONT com orientações gerais a serem observadas.

44. No próprio manual de 'Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas' do TCU, há orientação expressa no sentido de que, na Contratação Integrada, deve seguir os mesmos fundamentos relacionados com o critério de pagamento das empreitadas por preço global e que o pagamento por quantitativos em uma obra por preço global desvirtua a própria natureza da obra

45. O consórcio alegou que não há que se falar em medições por preço unitário no presente caso, mas sim na possibilidade de eventual alteração do critério de pagamento, após a aceitação dos projetos básicos, de modo a garantir que o Consórcio seja remunerado de forma justa e compatível com os trabalhos que serão realizados.

c) Análise

46. Os argumentos foram no sentido de que, após a aprovação do projeto básico, será possível detalhar mais os critérios de pagamento. De certa forma, os responsáveis admitem que os critérios de medição, da forma como estão, não são adequados. Tanto o Dnit como o consórcio mencionam a necessidade do seu detalhamento.

47. Portanto, na mesma linha da conclusão da equipe de auditoria, o problema ainda persiste, na medida em que ainda não houve o necessário detalhamento. No edital e no contrato poderia estar previsto que os critérios seriam detalhados, pois, da forma como consta no contrato, os critérios são inadequados e representam riscos da ocorrência de jogo de cronograma.

48. As medidas saneadoras propostas pela equipe técnica do TCU - Elaboração do projeto básico, análise e aprovação do mesmo pelo Dnit e detalhamento dos critérios de medição - obrigatoriamente, devem anteceder as obras. No caso do projeto básico e da sua aprovação pelo Dnit, é evidente a necessidade. Quanto ao detalhamento dos critérios de medição, busca-se evitar riscos associados principalmente ao jogo de cronograma.

49. Quanto aos argumentos de que as medições não devem ser por preço unitário, o que se busca com o maior detalhamento é evitar distorções e não chegar a esse nível de detalhamento. O que não pode ocorrer é o que está atualmente previsto em contrato, em que a medição do item '2.3.2 – Escavação, carga e transporte', por exemplo, seja de R$ 1.754.262,28 por km, independente do trecho e dos volumes de movimentação de terra envolvidos, sabendo-se que haverá trechos com movimentações mínimas de terra e outros com grandes movimentações. Outro exemplo, está relacionado as obras de artes especiais, sendo os preços dos viadutos e pontes de R$ 2.116.955,23 e R$ 1.746.488,06, respectivamente, independente do porte de cada uma das oito previstas (peça 14, p. 142).

d) Conclusão

50. Conclui-se que persistem os pressupostos da cautelar no tocante aos critérios de medição inadequados. Na mesma linha da análise realizada em relação ao achado de ausência de LP, uma vez prolatada a cautelar, a classificação da irregularidade como IGP não é necessária neste momento, uma vez que o risco de dano estará mitigado, na medida em que o Dnit só dará prosseguimento com a obra quando o projeto básico estiver aprovado e os critérios de medição ajustados. Além disso, a eventual inclusão da obra no Quadro de Bloqueio da LOA inviabilizaria o pagamento das rubricas referentes a projetos, o que pode prejudicar o prosseguimento dos estudos requeridos. Nesse contexto de prolação da cautelar, propõe-se que o indício de irregularidade seja classificado como IGC.

51. Ademais, propõe-se um ajuste em uma das medidas saneadoras relacionadas à apresentação do projeto básico e do orçamento (item 'b'). Onde se lê '... *para que seja viável a análise do cronograma físico*...', passa a ser '... *para que seja viável a análise dos critérios de medição e*

pagamento...'. Tal ajuste se faz necessário pois se objetiva analisar a pertinência dos critérios de medição e pagamento, e não do cronograma físico.

CONCLUSÃO

52. Em atendimento ao despacho do Exmo. Ministro-Relator (peça 49), analisaram-se as respostas às oitivas do Dnit (peça 60) e do consórcio construtor (peça 66), exclusivamente relacionadas às irregularidades que ensejaram as propostas de medida cautelar e de IGP descritas nos Achados III.1 – '*Obra licitada sem Licença Prévia Ambiental*' e III.2 – '*Critérios de medição inadequados*', deixando para etapa posterior os demais encaminhamentos propostos, tendo em vista a urgência requerida.

53. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

54. Analisando as informações prestadas pelos responsáveis, verifica-se que persistem os pressupostos acima mencionados, concluindo-se pela manutenção da proposta de medida cautelar referentes aos Achados III.1 e III.2. Quanto à classificação como IGP, com a adoção da medida cautelar, propõe-se que os indícios de irregularidade sejam classificados como IGC, uma vez que o risco de dano estará mitigado. Além disso, a eventual inclusão da obra no Quadro de Bloqueio da LOA inviabilizaria o pagamento dos projetos e estudos requeridos.

55. Ademais, devem ser adotados os demais itens da proposta constante do relatório de auditoria, referentes às audiências dos responsáveis (subitens 198.4-198.8, p. 46-48, peça 45), que não foram realizados anteriormente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

56.1. Com fundamento no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, adotar a medida cautelar no sentido de suspender a execução física e financeira do Contrato Dnit SR/PB-00938/2017, somente quanto às obras, até que o Dnit e/ou consórcio contratado cumpram as seguintes obrigações e o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço:

a) elaboração do EIA/Rima do empreendimento e obtenção da licença de instalação junto ao órgão ambiental competente (Achado III.1 – itens 31 a 51 do Relatório);

b) apresentação pelo consórcio construtor do projeto básico de todo o empreendimento, acompanhado do orçamento mais detalhado possível, com as composições de custo unitário dos serviços que não constem no Sicro, para que seja viável a análise dos critérios de medição e pagamento, bem como a retroalimentação do seu sistema de custos, em atenção ao disposto no § 1º do art. 1º da Lei 12.462/2011 (Acórdão 1167/2014-TCU-Plenário) – Achado III.2 – itens 52 a 62 do Relatório;

c) análise pelo Dnit, em conjunto com o consórcio contratado para supervisão, de forma acurada, circunstanciada e documentada, do projeto básico de todo o empreendimento, abstendo-se de aprovar projeto básico parcial, pronunciando-se conclusivamente sobre as soluções adotadas e sua consonância com as especificações do edital, sob aspectos técnico e econômico (Achado III.2 – itens 52 a 62 do Relatório);

d) apresentação pelo Dnit de novos critérios de medição e pagamento, fundamentado no projeto básico e no respectivo orçamento, que traduzam o mais fielmente possível a efetiva execução física dos serviços (Achado III.2 – itens 52 a 62 do Relatório).

56.2. Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 122, caput, da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), que foram identificados indícios de irregularidades graves do tipo IG-C (inciso VI do § 1º do art. 117 da LDO 2018) no Contrato Dnit SR/PB-00938/2017, relativo às obras de adequação de capacidade e segurança,

com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais da Rodovia BR-230/PB, segmento km 152,30 – km 183,90, no município de Campina Grande/PB, e que os indícios de irregularidades anteriormente com proposta de IG-P foram classificados como IG-C, em virtude da análise empreendida na manifestação preliminar dos responsáveis e da medida cautelar adotada pelo TCU indicarem como mitigada a incidência dos requisitos necessários à tipificação do achado como IG-P, nos termos do art. 117, inciso IV da LDO 2018.

56.3. Com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a audiência do Sr. Normando Lima de Oliveira Filho – CPF: 806.592.334-87, Superintendente Regional do Dnit/PB, à época, por aprovar e autorizar a publicação do edital e a realização da licitação, em 24/11/2016, pelo regime de contratação integrada do RDC (Edital 0456/2016-13), que contou com as seguintes irregularidades:

a) realização da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC sem licença prévia ambiental, em desacordo com os princípios da eficiência e da economicidade estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, de 5/10/1988, bem como com a alínea 'd' do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC) c/c art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Achado III.1 – itens 31 a 51 do Relatório);

b) adoção de critérios de medição e de pagamento inadequados (Achado III.2 – itens 52 a 62 do Relatório);

c) ausência de justificativas técnicas e econômicas para adoção da contratação integrada no âmbito do Regime Diferenciado de Contratação (Achado III.3 – itens 63 a 74 do Relatório);

d) ausência de critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, tendo em vista a condição escolhida ter sido a possibilidade de execução com inovação tecnológica ou com diferentes metodologias, nos termos estabelecidos no art. 9º, § 3º, da Lei do RDC e no art. 74, § 2º, do Decreto 7.581/2011 (Achado III.4 – itens 75 a 88 do Relatório);

e) realização da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC sem Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente ao anteprojeto (Achado III.5 – itens 89 a 105 do Relatório);

f) emissão do Termo de Aceitação do Anteprojeto de Engenharia do empreendimento, em 8/11/2016, não obstante houvesse as seguintes irregularidades:

f.1) ausência de análise técnica circunstanciada anterior, já que havia apenas o Parecer Técnico 006/2016 opinando, sem qualquer análise, pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade com a ressalva que o mesmo deveria ser encaminhado à Coordenação-Geral de Planejamento e Programação de Investimentos – CGPLAN/DPP/Dnit (Achado III.6 – itens 106 a 122 do Relatório);

f.2) anteprojeto com as seguintes deficiências, contrariando o art. 74, § 3º e inciso I do Decreto 7.581/2011 e o art. 9º, § 2º, inciso I, alínea 'a' da Lei 12.462/2011:

f.2.1) quantitativos superestimados dos serviços de pavimentação (Achado III.7.3 – itens 125 a 149 do Relatório);

f.2.2) adoção injustificada da brita comercial no orçamento referencial (Achado III.7.4 – itens 150 a 155 do Relatório);

f.2.3) parametrização inadequada e sobrepreços no orçamento de referência das obras de arte especiais – OAEs (Achado III.7.5 – itens 156 a 175 do Relatório).

56.4. Com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a audiência do Sr. José Antônio de Araújo Neto – CPF: 806.592.334-87, servidor do Dnit/PB, quanto à emissão do Parecer Técnico 006/2016, em 8/11/2016, opinando pela aprovação do Relatório de Desenvolvimento do Anteprojeto em sua integralidade, sem qualquer análise técnica circunstanciada e não obstante houvesse as seguintes irregularidades:

a) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente ao anteprojeto (Achado III.5 – itens 89 a 105 do Relatório);

b) anteprojeto com as seguintes deficiências, contrariando o art. 74, § 3º e inciso I do Decreto

7.581/2011 e o art. 9º, § 2º, inciso I, alínea 'a' da Lei 12.462/2011:

b.1) quantitativos superestimados dos serviços de pavimentação (Achado III.7.3 – itens 125 a 149 do Relatório);

b.2) adoção injustificada da brita comercial no orçamento referencial (Achado III.7.4 – itens 150 a 155 do Relatório);

b.3) parametrização inadequada e sobrepreços no orçamento de referência das obras de arte especiais – OAEs (Achado III.7.4 – itens 156 a 175 do Relatório).

56.5. Com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a audiência do Sr. Leonardo Marinho do Monte Silva – CPF: 395.919.054-91, Fiscal Técnico do contrato, que subscreveu as planilhas da terceira medição e respectivo boletim de desempenho, no valor de R$ 520.992,52, paga mediante ordem bancária 2018OB841600, de 18/7/2018, no valor de R$ 488.471,90, não obstante a contratada não tenha executado a instalação do canteiro de obras; sem que tenham sido obtidas as licenças ambientais prévia e de instalação do empreendimento; sem que tenha sido aprovada a licença ambiental do canteiro de obras; e sem que o projeto básico tenha sido recebido e aprovado (Achado III.8 – itens 176 a 183 do Relatório).

56.6. Com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a audiência do Sr. Dácio Vales Lacerda – CPF: 690.020.534-87, servidor do Dnit/PB, que certificou, em 15/6/2018, a efetiva execução dos serviços referentes à terceira medição, no valor de R$ 520.992,52, paga mediante ordem bancária 2018OB841600, de 18/7/2018, no valor de R$ 488.471,90, não obstante a contratada não tenha comprovado a execução da instalação do canteiro de obras; sem que tenham sido obtidas as licenças ambientais prévia e de instalação do empreendimento; sem que tenha sido aprovada a licença ambiental do canteiro de obras; e sem que o projeto básico tenha sido recebido e aprovado (Achado III.8 – itens 176 a 183 do Relatório).

56.7. Com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar a audiência do Sr. Francisco Pereira de Lacerda Filho – CPF: 689.470.541-00, Superintendente Regional do Dnit/PB, quanto à ordem de pagamento da terceira medição, no valor de R$ 520.992,52, mediante ordem bancária 2018OB841600, de 18/7/2018, no valor de R$ 488.471,90, não obstante a contratada não tenha comprovado a execução da instalação do canteiro de obras; sem que tenham sido obtidas as licenças ambientais prévia e de instalação do empreendimento; sem que tenha sido aprovada a licença ambiental do canteiro de obras; e sem que o projeto básico tenha sido recebido e aprovado (Achado III.8 – itens 176 a 183 do Relatório).

56.8. encaminhar cópia da peça 45 e da presente instrução ao Dnit, ao Consórcio LCM/CCL/PRODEC e aos responsáveis supramencionados a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas.

56.9. determinar ao Siob/Coinfra que, em relação às obras de adequação de capacidade e segurança, com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais da Rodovia BR-230/PB, segmento km 152,30 – km 183,90, no município de Campina Grande/PB, classifique, no sistema Fiscalis, os achados III.1 - 'Obra licitada sem Licença Prévia Ambiental' e III.2 – 'Critérios de medição inadequados', referentes ao objeto SR/PB-00938/2017, como IG-C, em virtude de a análise empreendida na manifestação preliminar indicar como mitigada a incidência dos requisitos necessários à tipificação dos achados como IG-P, nos termos do art. 117, inciso IV da LDO 2018."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2018, tendo como escopo analisar a regularidade da aplicação dos recursos federais para contratação integrada (RDCi) da elaboração dos projetos básico e executivo, além da execução, de obras relativas à adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (segmento km 152,30 – km 183,90) no município de Campina Grande/PB, sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB).

2. A obra sob fiscalização prevê a duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais na referida rodovia. Os contratos celebrados totalizam R$ 317.897.981,00, sendo R$ 307.696.981,00, em valores de julho/2016, referentes à elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras, firmado com o Consórcio LCM/CCL/PRODEC, e R$ 10.201.000,00, em valores de junho/2017, destinados aos serviços de supervisão.

3. O Relatório de Fiscalização 130/2018 (peça 45), elaborado pela Secex/PB, sob a supervisão da SeinfraRodoviaAviação, apontou duas irregularidades classificadas como pIGP (propostas de recomendação de paralização da obra), sendo elas:

a) obra licitada sem licença prévia ambiental; e

b) critérios de medição inadequados.

4. Em razão desses achados, a equipe de fiscalização propôs a adoção de medida cautelar *inaudita altera pars*, determinando a suspensão da execução financeira do contrato SR-DNIT/PB 938/2017 e a execução física das respectivas obras, até que o Dnit e/ou consórcio contratado solucionem as pendências apontadas e o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria.

5. Por meio do despacho à peça 49, determinei a oitiva prévia do Dnit e do consórcio contratado acerca dos achados da auditoria que ensejaram a proposta de suspensão cautelar, bem como oportunizei ao Dnit, acompanhando sugestão do secretário da SeinfraRodoviaAviação, a manifestação preliminar prevista no art. 117, § 9º, da Lei 13.473/2017 (LDO 2018).

6. Por entender que o mencionado despacho resume adequadamente os achados de auditoria, bem como as análises realizadas pela Secex/PB, entendo pertinente reproduzi-lo aqui:

"Trata-se de relatório de auditoria (peça 45), realizada no âmbito do Fiscobras 2018 pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB) e supervisionado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação). Essa fiscalização teve como escopo analisar a regularidade da aplicação dos recursos federais para contratação integrada da elaboração dos projetos básico e executivo (RDCi), além da execução, de obras relativas à adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (segmento km 152,30 – km 183,90) no município de Campina Grande/PB. Esse empreendimento, sob a responsabilidade do DNIT, prevê a duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais na referida rodovia.

2. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 317.897.981,00, referente ao somatório dos valores nominais dos contratos celebrados para elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras relacionadas ao empreendimento (R$ 307.696.981,00, jul/2016), além de sua supervisão (R$ 10.201.000,00, jun/2017). O relatório preliminar de auditoria foi encaminhado ao Superintendente Regional do DNIT no Estado da Paraíba, que apresentou os seus comentários à peça 44.

3. O supervisor da fiscalização e o secretário da Secex/PB anuíram às conclusões da equipe de auditoria (peças 46 e 47), tendo esse trabalho apontado dois achados tratando de indícios de irregularidades graves, com propostas de recomendação de paralização da obra – pIGP (Achados III.1 e III.2). Ato contínuo, a equipe de auditoria propôs a adoção de medida cautelar *inaudita altera pars*, à luz do art. 276 do Regimento Interno do TCU, objetivando suspender a execução financeira do contrato SR-DNIT/PB 938/2017 e a execução física das respectivas obras.

4. Em análise posterior, o secretário da SeinfraRodoviaAviação manifestou a sua concordância (peça 48) com as propostas constantes do relatório, inclusive quanto à adoção da medida cautelar.

Contudo, defendeu, neste momento processual, e com base no art. 15, § 1º, da Resolução TCU 280/2016, a realização em conjunto das medidas preliminares relacionadas à medida cautelar e à IGP, tendo em vista a urgência requerida, e que o Tribunal deixe para etapa processual posterior a análise dos demais encaminhamentos propostos.

5. Os achados que remetem à proposta de adoção de medida cautelar tratam da constatação de que: (i) a referida obra foi licitada sem Licença Prévia Ambiental, o que tem o potencial de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiro, além da paralisação futura da execução do empreendimento; e (ii) foram utilizados critérios de medição inadequados para o objeto contratado, utilizando-se a aferição de grandes grupos de serviços por unidade executada sem observar as diferenças da natureza desses serviços e dos quantitativos inerentes a cada segmento da obra, contrariando os critérios legais de medição e pagamento consonantes com o que seja efetivamente executado (arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964).

6. Em relação à ausência de Licença Prévia Ambiental, a equipe de fiscalização averiguou que, no caso em tela, a licitação aconteceu sem a exigência de obtenção dessa licença e que somente após concedida a ordem de serviço para início do contrato surgiu a dúvida, por parte do consórcio vencedor, acerca da responsabilidade com relação a elaboração dos estudos necessários à obtenção das licenças ambientais (estudo de impacto ambiental – EIA; relatório de impacto ambiental – RIMA; etc.), que em sua opinião não faziam parte do escopo contratado. Por sua vez, o DNIT, entendendo que as referidas obras se enquadravam como manutenção e ampliação de segmento rodoviário sob regularização ambiental, no âmbito do Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (Profas), comunicou que havia iniciado tratativas junto ao Ibama para obtenção da referida licença.

7. Quanto a essa questão, a equipe de auditoria também trouxe à baila o Acórdão 2.725/2016 – Plenário, proferido na sessão de 26/10/2016 e da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, pelo qual o Tribunal, ao avaliar os procedimentos utilizados para elaboração, análise e aprovação de anteprojetos a serem utilizados pelo DNIT em licitações no âmbito do RDC, e especificamente no seu regime de contratação integrada (RDCi), o qual se enquadra o caso em tela, efetuou a seguinte determinação à entidade:

9.1.3. apresente ao Tribunal plano de ação com vistas a exigir a obtenção da licença prévia ambiental antes da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC, em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade estabelecidos nos art. 37 e 70 da Constituição Federal, de 5/10/1988, bem como com a alínea "d" do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC) c/c art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981;

8. Ao encaminhar seus comentários, relativos aos relatório preliminar apresentado, os gestores da Superintendência Regional do DNIT lembraram que o referido acórdão foi assinado 32 dias antes da publicação do edital, e que não seria de competência daquela superintendência regional prover alteração nos normativos da entidade que autorizam a realização de licitação na modalidade RDCi sem previa licença ambiental, sendo de responsabilidade da Diretoria Colegiada daquela Autarquia a alteração dos normativos vigentes para serem adequados à referida deliberação (peça 44, p. 3, item "c").

9. Dessa forma, a unidade técnica concluiu pela necessidade de adoção de medida cautelar, de ofício, nos termos do art. 276, § 3º, e art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, no sentido de suspender a execução financeira e física do contrato somente quanto às obras, permitindo a continuidade da elaboração dos projetos básico e executivos, até ulterior deliberação deste Tribunal, considerando o fundado receio de grave lesão ao Erário e de risco de ineficácia da decisão de mérito.

10. Nesse sentido, considerou que o perigo da demora advém de o DNIT continuar a efetuar desembolsos financeiros relativos ao contrato (o canteiro de obras já foi executado e parcialmente pago) e iniciar as obras sem a obtenção dos estudos e licenças ambientais devidos, fato que pode ensejar o embargo ou suspensão do empreendimento por órgãos ambientais ou pelo Ministério Público em decorrência do descumprimento da legislação, da constatação de inviabilidade ambiental ou do descumprimento das condicionantes, com grande potencial de gerar prejuízos ao erário. Ponderou,

ainda, que não haveria o perigo da demora reverso, não havendo dano irreparável resultante da adoção da medida cautelar, pois as elaborações dos projetos básico e executivos não seriam suspensas, mas somente o início das obras.

11. Em relação a adoção de critérios de medição inadequados para o objeto contratado, a equipe de auditoria constatou que os serviços licitados foram divididos em grandes grupos de serviço, sem a correspondente relação com os custos unitários da obra, visto que o orçamento referencial da licitação era sigiloso e os licitantes eram obrigados apenas a apresentar o valor global oferecido vinculado a critérios de pagamentos em que os serviços a serem prestados eram divididos entre os grupos de serviço estipulados.

12. Nesse condão, a unidade técnica considerou que, se for mantido o critério de medição por grandes grupos de serviços por unidade executada (no qual o custo médio seria obtido pela divisão do valor total do grupo pelo total de 31,6 km, para pavimentação ou terraplenagem, ou ainda pelas obras de artes especiais) sem observar as diferenças da natureza dos serviços e dos quantitativos inerentes a cada um segmentos da obra, poder-se-ia gerar distorções por ocasião das medições, permitindo que o consórcio contratado receba valores a maior ou a menor do que o teria sido efetivamente executado, dando margem a um "jogo de cronograma". Ademais, isso também afrontaria comandos legais que exigem a medição e o pagamento consoantes com o que foi efetivamente liquidado/executado (arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964).

13. Ao encaminhar seus comentários em resposta ao achado, os gestores da Superintendência Regional do DNIT reconheceram o problema identificado e informaram que pretendem definir, na aceitação do projeto básico, uma planilha detalhada que subsidiará os fiscais quanto ao pagamento dos serviços executados, eliminando a possibilidade de ocorrerem distorções por ocasião das medições, nas quais a contratada poderia receber valores a maior ou a menor do que o efetivamente executado (peça 44, p. 3-4, item "h").

14. Dessa forma, no entender da equipe de fiscalização, restou demonstrado que formalmente o problema não foi solucionado. Ademais, a equipe informa que a expedição de Ordem de Serviço do DNIT, datada de 23/1/2018, autorizando de forma ampla a execução do objeto do contrato celebrado, quando deveria, preliminarmente, autorizar apenas a execução dos projetos básico e executivos, se contraporia à declaração dos gestores e ocasiona grande risco de dano ao erário, fato que justifica a adoção da medida cautelar proposta (peça 45, p. 16-17, parágrafo 61.1).

15. De início, manifesto a minha concordância com as análises empreendidas pela unidade técnica de considerar que ambos os indícios de irregularidades em apreço são graves, podendo, se não justificados, ser enquadrados no conceito de IGP da LDO 2017 (Lei 13.473/2017, art. 117, inciso IV), sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, com potencial de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiro, tendo o condão de configurar grave afronta aos princípios constitucionais da legalidade e da economicidade.

16. Quanto ao pedido de concessão de medida cautelar para suspender a execução das obras, compartilho, em princípio, do mesmo entendimento da equipe de fiscalização de que o *fumus boni iuris* estaria caracterizado pelo não cumprimento de exigências normativas e legais quanto à necessidade de obtenção de licença ambiental prévia e ao risco de pagamento por serviços não liquidados/executados em face de critérios de medição inadequados para o objeto contratado.

17. A primeira irregularidade ocasiona o real risco de suspensão das obras quando essas se encontrarem em adiantado grau de execução, o que refletiria em prejuízos ainda maiores quando comparados a uma atual decisão de adiamento do empreendimento para correção das irregularidades identificadas. A segunda teria o condão de efetivamente gerar prejuízos ao erário pelo pagamento de serviços não executados. Repiso que tais fatos também evidenciariam a existência de interesse público para a adoção da referida medida.

18. Também concordo, em princípio, com a posição da unidade técnica pela caracterização do *periculum in mora*, tendo em vista o fato de o DNIT continuar a efetuar desembolsos financeiros relativos ao contrato, existindo autorização da entidade para prosseguimento da execução do objeto de

forma ampla. Ressalto que a Secex/PB não identificou risco de ocorrência de dano irreparável resultante da adoção da medida cautelar, pois não seriam suspensas as elaborações dos projetos básico e executivos, mas somente o início das obras, sendo que eventual prejuízo decorrente da adoção da medida cautelar pleiteada se apresentaria muito inferior ao possível dano que se pretende evitar.

19. Contudo, divergindo em parte da unidade técnica, entendo que, neste momento, se deva ouvir os dirigentes do DNIT previamente à eventual adoção da medida cautelar, para que se pronunciem sobre as graves irregularidades apontadas, oitiva que deve alcançar também o consórcio empresarial LCM/CCL/PRODEC.

20. Por fim, manifesto minha concordância com o posicionamento do secretário da SeinfraRodoviaAviação (peça 48) de se efetuar, junto com a expedição das oitivas, as providências necessárias à coleta da manifestação preliminar dos gestores quanto à possibilidade de classificação dos referidos achados como IGP, com prazo de resposta de 15 dias, conforme disposto nos arts. 14 e 15 da Resolução TCU 280/2016, c/c o art. 117, § 9º, da Lei 13.473/2017 (LDO/2018).

21. Assim, pelos motivos expostos, determino:

21.1 com fundamento no art. 276 e art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, bem como no art. 117, § 9º, da Lei 13.473/2017 (LDO/2018) e arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 280/2016, a realização de oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, na pessoa do seu superintendente regional no Estado da Paraíba, para que, no prazo improrrogável de quinze dias, pronuncie-se em relação as irregularidades descritas no âmbito do contrato SR-DNIT/PB 938/2017, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a decidir pela suspensão cautelar da execução das obras sob análise e classificar essas constatações como IGP caso não seja apresentada manifestação ou esta não seja acolhida, relativas aos seguintes indícios:

a) realização da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC sem licença prévia ambiental, em desacordo com os princípios da eficiência e da economicidade estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, de 5/10/1988, bem como com a alínea “d” do inciso I do § 2º do art. 9º da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC) c/c art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Achado III.1 – itens 31 a 51 do Relatório de Fiscalização); e

b) adoção de critérios de medição e de pagamento inadequados (Achado III.2 – itens 52 a 62 do Relatório de Fiscalização).

21.2 com fundamento no art. 276 e art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, a realização da oitiva do consórcio empresarial LCM/CCL/PRODEC, para que, no prazo de quinze dias e caso queira, manifeste-se em relação as irregularidades descritas no âmbito da execução do contrato SR-DNIT/PB 938/2017, os quais tratam da ausência de Licença Prévia Ambiental e do indício de irregularidade relacionado à adoção de critérios de medição e de pagamento inadequados (Achado III.1 – itens 31 a 51 – e Achado III.2 – itens 52 a 62 do Relatório de Fiscalização), alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a decidir pela suspensão cautelar da execução das obras sob análise caso não seja apresentada manifestação ou esta não seja acolhida.

21.3 o encaminhamento do Relatório de Fiscalização, à peça 45, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, na pessoa do seu superintendente regional no Estado da Paraíba, e ao consórcio empresarial LCM/CCL/PRODEC, para subsidiar suas respostas às oitivas.”

– II –

7. Na presente etapa processual, analisa-se as manifestações do Dnit e do Consórcio LCM/CCL/PRODEC em resposta ao despacho acima mencionado, bem como a proposta de encaminhamento formulada pela Secex/PB acerca dessas respostas.

8. Em suma, a unidade técnica propõe rejeitar as defesas apresentadas, mantendo, em consequência, sua proposta de adoção de medida cautelar. Ademais, propõe a realização de audiência dos responsáveis pelo cometimento das irregularidades apontadas, além das demais irregularidades apontadas no relatório de fiscalização.

9. Por outro lado, a Secex/PB apresenta proposta de que os achados de auditoria não mais sejam classificados como IGP, mas sim como IGC. Neste sentido, pondera que, com a adoção da medida cautelar, o risco de dano estaria mitigado. Além disso, avalia que a eventual inclusão da obra no Quadro de Bloqueio da LOA inviabilizaria o pagamento dos projetos e estudos requeridos.

10. Quanto às alegações apresentadas pelo Dnit e pelo consórcio contratado e as análises da unidade técnica que a levaram a propor o encaminhamento acima mencionado, destaco os seguintes pontos da instrução à peça 68, transcrita no relatório parte desta deliberação.

10.1. Obra licitada sem Licença Prévia Ambiental:

10.1.1. O Dnit manifestou-se no sentido de que a Lei do 12.462/2011 (Lei do RDC) não explicita a necessidade de licença prévia, e que a Instrução de Serviços 9/2016 do Dnit é explícita no sentido de que não é obrigatória. Informou, ainda, que nesse normativo estão listados todos os documentos referentes à disciplina ambiental necessários para elaboração do anteprojeto, e que o anteprojeto aprovado contemplou todos eles. Logo, a licitação estaria em conformidade com o normativo e não contraria a Lei 12.462/2011.

10.1.2. Acrescentou o Dnit que não há riscos relativos à ausência de licenciamento ambiental, uma vez que as tratativas com órgãos ambientais remontam ao ano de 2016 e que não há dúvidas de que o licenciamento será concedido sem prejuízo à obra ou consequências graves ao cronograma. Quanto aos questionamentos sobre a responsabilidade dos estudos ambientais, ressaltou que (peça 60, p. 3) "*foram sanados os questionamentos realizados pelo consórcio construtor quanto à responsabilidade pela elaboração de estudos ambientais,* ***ficando claro que pertence ao consórcio toda a responsabilidade pela elaboração***." (Grifos acrescidos)

10.1.3. Já o Consórcio LCM/CCL/PRODEC manifestou-se reiteradamente no sentido de que não tem responsabilidade quanto aos estudos ambientais e a obtenção das respectivas licenças, a exemplo do trecho a seguir (peça 66, p. 3):

"*9. Inicialmente, é importante esclarecer que os estudos ambientais e a obtenção das licenças prévia e de instalação do empreendimento* ***não fazem parte do escopo do contrato e, portanto, não são de responsabilidade do Consórcio***." (Grifos acrescidos)

10.1.4. Ressaltou o contratado que o edital seguiu a legislação aplicável e o normativo do Dnit vigente à época (Instrução de Serviço DG 9/2016) não estabelecia a obrigação da LP. Quanto ao Acórdão 2725/2016-TCU-Plenário, mencionado no despacho e no relatório de fiscalização, alegou que, à época da licitação, inexistia posicionamento consolidado do TCU, não havendo que se falar em irregularidade.

10.1.5. Ao analisar as defesas apresentadas quanto a esse achado, a Secex/PB aponta que as manifestações dos responsáveis evidenciam ainda mais as indefinições quanto a responsabilidade pelos estudos e respectivas licenças ambientais, tal como alertado no relatório de auditoria. O Dnit afirma que foram sanadas as dúvidas, ficando clara que a responsabilidade é do consórcio construtor. O consórcio, por sua vez, afirma que tal dúvida foi esclarecida desde à época da licitação, sendo de responsabilidade do Dnit.

10.1.6. Ressalta, ainda, que as medidas saneadoras propostas pela equipe técnica do TCU – Elaboração do EIA/RIMA e Obtenção da licença de instalação (LI) – pelas suas naturezas, obrigatoriamente, devem anteceder as obras. O EIA/RIMA é requerido para obtenção da licença prévia e a licença de instalação é requisito necessário para início das obras. Dessa forma, entende que, a rigor, não seria necessária atuação do TCU, pois já se tratam de medidas obrigatórias e que antecedem a obra. No entanto, no caso concreto, vê como necessária a adoção da medida acautelatória proposta, pois, mesmo sem esses documentos, já houve emissão de ordem de serviços de forma genérica ("*fica o consórcio autorizado a iniciar a partir de 1/2/2018 os serviços do referido Contrato*" - peça 30, p. 43) e medições referentes ao canteiro de obras (peça 32).

10.1.7. Quanto aos argumentos de que, à época da licitação não havia entendimento consolidado do TCU a respeito do assunto, e o normativo do Dnit permitia a contratação sem a existência da licença prévia ambiental, a unidade técnica entende que tais defesas deverão ser consideradas quando da análise das audiências propostas, pois podem representar excludente de culpabilidade. No entanto, não afastam os riscos inerentes à irregularidade em si, nem a fumaça do bom direito e o perigo da demora.

10.2. Critérios de medição inadequados:

10.2.1. O Dnit informou que, quando da aceitação do projeto básico, será possível atender aos normativos e evitar pagamentos injustos, com um maior detalhamento dos grupos de pagamento. Apontou, ainda, que (1) não há possibilidade de o projeto básico ser aprovado por segmentos; (2) quando da aprovação de todas as disciplinas do projeto, serão analisados orçamento e cronograma, de modo a detalhar o critério de pagamento; (3) nenhuma obra poderá ser iniciada sem aprovação do projeto executivo, que somente será elaborado após a aprovação do projeto básico; e (4) a execução das obras não será iniciada utilizando-se de critérios de medição e pagamento inadequados, uma vez que o critério de pagamento será definido quando da aprovação do projeto básico.

10.2.2. O Consórcio LCM/CCL/PRODEC, por sua vez, ressaltou que a elaboração dos projetos básico e executivo é parte do escopo do contrato e que o orçamento do Dnit para a contratação integrada foi sigiloso, cabendo aos licitantes apresentar uma proposta de preço com valor global, com base no anteprojeto de engenharia disponibilizado. Quanto aos critérios de pagamento, assim como ocorre em obras nas quais a proposta de preço é global, foi previsto no edital que a remuneração ocorreria conforme os percentuais de cada evento. Porém, com maior conhecimento da realidade dos trabalhos, as partes poderão adequar os critérios de pagamento.

10.2.3. Destacou, ainda, que diferentemente do alegado no Relatório de Fiscalização, não há risco iminente e tampouco real de dano ao erário, já que ainda não há projeto aprovado e, consequentemente, o Consórcio não tem como executar serviços.

10.2.4. A Secex/PB avalia que, de acordo com os argumentos apresentados, os responsáveis admitem que os critérios de medição, da forma como estão, não são adequados. Tanto o Dnit como o consórcio mencionam a necessidade do seu detalhamento. Portanto, o problema ainda persiste, na medida em que ainda não houve o necessário detalhamento, podendo vir a acarretar a ocorrência do chamado jogo de cronograma.

– III –

11. Feito esse apanhado do que considero os pontos principais das defesas e da análise da unidade técnica, passo a decidir. Antes de tudo, acolho como parte das minhas razões de decidir as analises realizadas pela Secex/PB, naquilo que não colidir com as considerações que passo expor. Faço também alguns ajustes que entendo pertinentes no encaminhamento formulado pela unidade técnica.

12. Embora entenda que a questão acerca da irregularidade da licitação do empreendimento sem a licença prévia ambiental merece ser aprofundada, considero que a emissão de ordem de serviço para execução da obra sem as necessárias licenças ambientais, configura situação que merece pronta atuação deste Tribunal. Deixo, portanto, para a fase seguinte deste processo a análise sobre a licitação do empreendimento sem a licença prévia ambiental.

13. Em que pesem os argumentos em sentido contrário do Dnit e do consórcio apresentados em resposta às oitivas, não se pode afastar, de plano, a possibilidade, em uma situação limite, de que tal empreendimento possa até mesmo vir a ser considerado inviável do ponto de vista ambiental. Ainda que essa situação não venha se concretizar, existem riscos reais de suspensão das obras pelos órgãos ambientais ou por atuação do Ministério Público quando essas se encontrarem em andamento, o que refletiria em prejuízos potencialmente de elevada monta, conforme mencionei no despacho que prolatei nestes autos.

14. Além de a inexistência das licenças ambientais se encontrar confirmada, as respostas às oitivas mostram a existência de outro problema grave. Trata-se da indefinição que persiste acerca da responsabilidade pela elaboração dos estudos necessários à obtenção dessas licenças ambientais. Ao mesmo tempo que o Dnit afirma que essa responsabilidade é do contratado, o consórcio afirma que desde a licitação essa responsabilidade foi definida como sendo do Dnit.

15. Essa irregularidade, em razão do seu potencial de causar danos de elevada monta ao erário, inclusive a própria inviabilidade do empreendimento, revela-se, por si só, suficiente para justificar a adoção da medida acautelatória proposta pela unidade técnica. O *fumus boni juris* necessário à adoção da medida encontra-se caracterizado na afronta à legislação aplicável, uma vez que não foi elaborado o EIA/Rima e não foi obtida a licença ambiental de instalação. O *periculum in mora*, por sua vez, é representado pelo fato de o Dnit já ter emitido ordem de serviços de forma genérica autorizando o consórcio a iniciar, a partir de 1/2/2018, os serviços do contrato de execução das obras, já tendo sido, inclusive, medidos os serviços referentes à instalação do canteiro de obras.

16. Quanto ao achado denominado "critérios de medição inadequados", trata-se de mais uma irregularidade que não restou elidida pelas defesas apresentadas. Pelo contrário, essas defesas mostram que tanto o Dnit quanto o contratado estão cientes da inadequabilidade desses critérios. Da forma como estão estabelecidos no contrato, permitem grandes descompassos entre as medições (por conseguinte, os pagamentos) e os serviços efetivamente realizados, propiciando a ocorrência do chamado jogo de cronograma.

17. Em que pese a autarquia e o contratado defenderem que esses critérios serão reavaliados por ocasião da aprovação do projeto básico do empreendimento, o fato é que formalmente o problema encontra-se, neste momento, ainda não solucionado, não restando afastado o risco de dano ao erário por eventuais ocorrências de pagamentos por serviços não realizados.

18. Portanto, também em relação a esse achado, persistem os motivos para adoção da medida acautelatória proposta, tendo em vista que a plausibilidade do direito reside na afronta às disposições legais que regulam o pagamento e a liquidação da despesa pública, conforme os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. O perigo na demora, por sua vez, é também caracterizado pela emissão, pelo Dnit, da ordem de serviço autorizando o consórcio a iniciar, a partir de 1/2/2018, os serviços do contrato de execução das obras.

19. Com relação ao *periculum in mora* reverso, conforme já apontado no despacho que prolatei anteriormente nestes autos, não se identifica risco de ocorrência de dano irreparável resultante da adoção da medida cautelar, pois não seriam suspensas as elaborações dos projetos básico e executivos, mas somente o início das obras, sendo que eventual prejuízo decorrente da adoção da medida cautelar pleiteada se apresentaria muito inferior ao possível dano que se pretende evitar.

20. Por fim, tendo em vista a controvérsia em relação à responsabilidade pela elaboração dos estudos necessários à obtenção das licenças ambientais, entendo pertinente, desde já, assinar prazo ao Dnit para que esclareça essa responsabilidade.

– IV –

21. No Relatório de Fiscalização 130/2018 foram apontados, ainda os seguintes achados:

a) não foram apresentadas justificativas técnicas e econômicas para adoção do RDCi;

b) ausência de critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, tendo em vista a condição escolhida ter sido a possibilidade de execução com diferentes metodologias, nos termos estabelecidos no art. 9º, § 3º, da Lei do RDC e no art. 74, § 2º, do Decreto 7.581/2011;

c) ausência de ART do anteprojeto;

d) ausência de análise técnica do anteprojeto pelo Dnit;

e) anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado; e

f) pagamento de canteiro não instalado pela contratada, sem projeto básico aprovado e sem licença prévia ambiental.

22. Considerando que esses achados não se enquadram, a princípio, nos critérios para classificá-los como IGP ou IGR, nos termos do art. 117, § 1º, incisos IV e V, da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), cabendo, assim, classificá-los como IGC, deixo para tratar desses achados em etapa posterior do trâmite deste processo.

– V –

23. Passo agora a tratar da proposta da Secex/PB, formulada após a manifestação do Dnit e do consórcio contratado em resposta às oitivas determinadas pelo despacho à peça 48.

24. Cabe lembrar que no Relatório de Fiscalização 130/2018 os dois achados tratados nesta etapa processual mereceram da unidade técnica a classificação de pIGP (propostas de recomendação de paralização da obra). Após a análise das defesas, a Secex/PB apresenta agora proposta de que os achados de auditoria sejam classificados como IGC. Apesar de considerar não afastadas as irregularidades, pondera que, com a adoção da medida cautelar, o risco de dano estaria mitigado. Além disso, conforme já mencionado, avalia que a eventual inclusão da obra no Quadro de Bloqueio da LOA inviabilizaria o pagamento dos projetos e estudos requeridos.

25. Acolho a proposta da unidade técnica. Entendo que a adoção da medida acautelatória ora determinada é suficiente para a correção das falhas apontadas antes que as obras possam ser efetivamente iniciadas. Por outro lado, a classificação das ocorrências como IGP poderia criar situação de bloqueio orçamentário que impediria até mesmo a solução dos problemas apontados, o que poderia resultar em um impasse para o andamento do empreendimento de elevada importância socioeconômica.

– VI –

26. Por fim, quanto às propostas de audiências dos responsáveis, visando evitar descompasso processual, deixo para tratar de tal medida processual em etapa futura, após a análise de todos os achados apontados nesta auditoria.

– VII –

27. Na data de ontem, 27/11/2018, o Consórcio LCM/CCL/PRODEC, por meio de seus advogados, protocolizou o documento à peça 71, a título de novas informações e documentos, no qual traz a informação sobre possível ocorrência de fatos novos, supervenientes ao pronunciamento da unidade técnica, consistentes na alegação de que o Dnit solicitou a inclusão do trecho contratado no Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (Profas). Segundo informado, essa inclusão implica a dispensa do processo de licenciamento, com a emissão direta da licença de instalação. Foi informado, ainda, que o Ibama teria autorizado ao Dnit a realização dos serviços contratados em 22 km dos 44,1 km do empreendimento. Quanto às demais condicionantes para o afastamento da medida cautelar, informa que estão sendo adotadas as providências pelas partes.

28. Ao final do documento, o Consórcio requer que esses elementos sejam apreciados pela unidade técnica e por este Gabinete, o que implicaria a retirada do processo da pauta da sessão do Plenário do dia 28/11/2018.

29. Entendo, entretanto, que as informações ora trazidas não impactam na adoção da medida acautelatória objeto desta decisão, tendo em vista não haver comprovação do cumprimento de todas as medidas nela preconizadas. Ademais, tão logo se comprove o cumprimento dessas providências saneadoras demandadas do Dnit/PB, a medida cautelar ora adotada pode ser prontamente revogada, não trazendo, portanto, prejuízos ao regular andamento das obras. Dessa forma, cabe determinar à Secex/PB que analise esse documento em fase posterior a este julgamento, conjuntamente com as

informações que venham a ser prestadas pelo Dnit/PB acera do cumprimento das medidas saneadora determinadas.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2773/2018 - TCU - Plenário

1. Processo TC-012.426/2018-0.
2. Grupo II - Classe V - Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: Dácio Vales Lacerda (CPF 690.020.534-87), Francisco Pereira de Lacerda Filho (CPF 689.470.541-00), José Antonio de Araújo Neto (CPF 045.635.694-02), Leonardo Marinho do Monte Silva (CPF 395.919.054-91) e Normando Lima de Oliveira Filho (CPF 806.592.334-87).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/PB e SeinfraRodoviaAviação.
8. Representante legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2018, tendo como escopo analisar a regularidade da aplicação dos recursos federais para contratação integrada (RDCi) da elaboração dos projetos básico e executivo, além da execução, de obras relativas à adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (segmento km 152,30 - km 183,90) no Município de Campina Grande/PB, sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB),

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

9.1. determinar cautelarmente, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno/TCU, à Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB), que suspenda a execução física e financeira do Contrato Dnit SR/PB-00938/2017 no que tange à execução das obras, até que o Dnit e/ou o consórcio contratado adotem as seguintes medidas saneadoras e o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria:

9.1.1. obtenha a licença de instalação junto ao órgão ambiental competente;

9.1.2. seja apresentado pelo Dnit os novos critérios de medição e pagamento, fundamentado no projeto básico e no respectivo orçamento, que traduzam o mais fielmente possível a efetiva execução física dos serviços;

9.2. determinar, com fundamento no art. 250 do Regimento Interno/TCU, à Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB) que:

9.2.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, esclareça a responsabilidade pela elaboração do EIA/Rima, e outros estudos eventualmente necessários à obtenção das licenças ambientais necessárias ao empreendimento, encaminhando ao Tribunal, ao final desse prazo, a documentação comprobatória acerca da definição dessa responsabilidade;

9.2.2. analise de forma acurada, circunstanciada e documentada, o projeto básico do empreendimento, abstendo-se de aprovar projeto básico parcial, pronunciando-se conclusivamente sobre as soluções adotadas e sua consonância com as especificações do edital, sob aspectos técnico e econômico, apresentando ao Tribunal o resultado dessa análise previamente ao início das obras;

9.3. determinar, com fundamento no art. 250 do Regimento Interno/TCU, ao Consórcio LCM/CCL/PRODEC que apresente ao Dnit/PB, se ainda não o fez, o projeto básico do empreendimento, acompanhado do orçamento detalhado, com as composições de custo unitário dos serviços que não constem no Sicro, de forma a tornar viável a análise dos critérios de medição e pagamento, bem como a retroalimentação do seu sistema de custos, em atenção ao disposto no § 1º do art. 1º da Lei 12.462/2011 (Acórdão 1167/2014-TCU-Plenário);

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 122, *caput*, da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), que apesar de ter sido identificados indícios de irregularidades graves, com recomendação de paralização - IGP (art. 117, § 1º, inciso IV, da LDO 2018) no Contrato Dnit SR/PB-00938/2017, relativo às obras de adequação de capacidade e segurança, com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais da Rodovia BR-230/PB, segmento km 152,30 - km 183,90, no Município de Campina Grande/PB, por entender que a medida cautelar adotada por meio do subitem 9.1 deste Acórdão é suficiente para a correção dessas irregularidades, o Tribunal resolve reclassificá-las como IGC (art. 117, § 1º, inciso VI, da LDO 2018);

9.5. determinar à Secex/PB que analise o documento à peça 71 destes autos conjuntamente com os elementos que venham a ser apresentados pelo Dnit/PB a título de demonstração do cumprimento das medidas saneadoras determinadas pelo subitem 9.1 deste Acórdão;

9.6. dar ciência deste acórdão à Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado da Paraíba (Dnit/PB) e ao Consórcio LCM/CCL/PRODEC;

9.7. após as devidas comunicações processuais, retornem os autos a meu Gabinete para a análise em relação aos demais achados de auditoria.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2773-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I - CLASSE IV - Plenário

TC-020.528/2004-9

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Município de Pirapemas/MA

Responsáveis: Carmina Carmen Lima Barroso Moura (055.517.223-68); Hieron Barroso Maia (089.036.703-53); Wellington Manoel da Silva Moura (CPF 170.199.582-49); Walter Pinho Lisboa Filho (CPF 074.646.653-68); Construtora Vale do Itapecuru Ltda. (CNPJ 23.704.778/0001-87) e R. I. Fernandes Empreiteira (CNPJ 23.615.685/0001-86).

Representação legal: Adilson Santos Silva Melo (5852/OAB/MA), representando Wellington Manoel da Silva Moura; Hugo Gedeon Cardoso (8891/OAB/MA) e outros, representando Walter Pinho Lisboa Filho; Melissa Lima Barroso Moura, representando Carmina Carmen Lima Barroso Moura; Adriana Pinheiro Moura (7405/OAB/PI) e outros, representando Hieron Barroso Maia.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CONSTATAÇÃO DE FALECIMENTO DE RESPONSÁVEL ANTES DO TRÂNSITO

EM JULGADO DA DECISÃO CONDENATÓRIA. REVISÃO DE OFÍCIO. INSUBSISTÊNCIA DA MULTA APLICADA A ESSA RESPONSÁVEL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação da Decisão 534/2002-Plenário, prolatada no âmbito do TC-008.148/1999-6, no qual foi apurada denúncia de irregularidades praticadas na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Pirapemas/MA por meio de diversos convênios e contratos de repasse, dentre os quais o Contrato de Repasse 323/MPO/CEF/96, objeto da presente TCE, que resultou na transferência de recursos federais no valor de R$ 273.500,00, objetivando a execução de melhorias em 343 habitações na zona urbana.

2. O Acórdão 2266/2010-Plenário julgou as contas irregulares, com condenação em débito dos responsáveis e aplicação de multa, entre outras medidas. De sua vez, o Acórdão 2922/2015- Plenário conheceu dos recursos de reconsideração interpostos por dois responsáveis para, no mérito, negar-lhes provimento.

3. Adoto, no restante do relatório, a instrução elaborada pela Secex/MA, que recebeu o endosso do corpo diretivo da unidade e do MP/TCU (peças 106/108).

"Em cumprimento ao Acórdão Condenatório N. 2266/2020 - TCU- Plenário, sessão de 1/9/2010, Ata 31/2010 (Peça 7, p. 34-36), foi notificada a responsável, Srª Carmina Carmen Lima Barroso Moura - falecida (CPF 055.517.223-68), conforme quadro abaixo:

Responsável	Dados relativos à notificação/comunicação de responsável /AC-2266/2010 TCU - Plenário.					
	Ofício	Data	eça	Ciência em	eça	Data do Trânsito Em Julgado
Carmina Carmen Lima Barroso Moura	3486/2017	31/11/2017	2	19/12/2017	4	04/01/2018

2. Considerando a data do Trânsito em Julgado do Acórdão em epígrafe (04/01/2018), e a data de falecimento (12/07/2013) da responsável Carmina Carmen Lima Barroso Moura, necessário se faz tornar insubsistente o subitem **9.4. (Aplicação de multa)** do referido acórdão, em relação a Srª Carmina Carmen Lima Barroso Moura (CPF 055.517.223-68), de acordo com o art. 3º, item III, parágrafo 2º, da Resolução - TCU 178/2005.

3. Assim sendo, submeto o processo à consideração superior, propondo, em face da subdelegação de competência inserta nos incisos V e VI, art. 2° da Portaria - Secex/MA nº 2, de 13/3/2018, o encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti para, salvo melhor juízo, proceder a revisão de ofício do Acórdão N. 2266/2010 - TCU - Plenário, para tornar insubsistente o subitem 9.4, somente em relação a Srª Carmina Carmen Lima Barroso Moura (CPF 055.517.223-68), em razão de seu falecimento antes do trânsito em julgado do referido acórdão."

É o relatório.

VOTO

Conforme verificado, a Srª Carmina Carmen Lima Barroso Moura, responsável arrolada neste processo, faleceu em 12/7/2013, data anterior ao trânsito em julgado da deliberação condenatória (Acórdão 2266/2010-Plenário), que ocorreu em 4/1/2018.

2. Portanto, nos termos do art. 3º, § 2º, da Resolução 178/2005, cabe rever, de ofício, o Acórdão 2266/2010-Plenário para tornar insubsistente a multa individual aplicada à responsável pelo item 9.4 da referida decisão. Não custa deixar claro que a providência somente alcança a responsável falecida, ficando mantida a sanção cominada aos demais responsáveis condenados.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2774/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-020.528/2004-9
2. Grupo: I – Classe: IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Carmina Carmen Lima Barroso Moura (055.517.223-68); Hieron Barroso Maia (089.036.703-53); Wellington Manoel da Silva Moura (CPF 170.199.582-49); Walter Pinho Lisboa Filho (CPF 074.646.653-68); Construtora Vale do Itapecuru Ltda. (CNPJ 23.704.778/0001-87) e R. I. Fernandes Empreiteira (CNPJ 23.615.685/0001-86).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Município de Pirapemas/MA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA).
8. Representação legal:
8.1. Adilson Santos Silva Melo (5852/OAB/MA), representando Wellington Manoel da Silva Moura.
8.2. Hugo Gedeon Cardoso (8891/OAB/MA) e outros, representando Walter Pinho Lisboa Filho.
8.3. Melissa Lima Barroso Moura, representando Carmina Carmen Lima Barroso Moura.
8.4. Adriana Pinheiro Moura (7405/OAB/PI) e outros, representando Hieron Barroso Maia.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação da Decisão 534/2002-Plenário, prolatada no âmbito do TC-008.148/1999-6, no qual foi apurada denúncia de irregularidades praticadas na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Pirapemas/MA por meio de diversos convênios e contratos de repasse, dentre os quais o Contrato de Repasse 323/MPO/CEF/96, objeto da presente TCE, que resultou na transferência de recursos federais no valor de R$ 273.500,00, objetivando a execução de melhorias em 343 habitações na zona urbana,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. com fundamento no art. 3º, § 2º, da Resolução 178/2005, promover a revisão, de ofício, do Acórdão 2266/2010-Plenário, para tornar insubsistente a multa individual aplicada à Srª Carmina Carmen Lima Barroso Moura pelo item 9.4 da referida deliberação ante o falecimento da responsável ocorrido em 12/07/2013; e

9.2. dar ciência deste acórdão aos demais responsáveis arrolados neste processo.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2774-47/18-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-025.760/2016-5
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade/Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Interessados: Congresso Nacional; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Direção Consultoria e Engenharia Ltda. (32.963.001/0001-28); JDS - Engenharia e Consultoria Ltda. (40.376.139/0001-59); Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. (01.397.753/0001-45); SVC Construções Ltda. (01.543.722/0001-55)
Representação legal: Manoel Pinto (11.024/OAB/BA), representando Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. e SVC Construções Ltda.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS 2017. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BR-235/BA - PINHÕES A JUAZEIRO. CAUTELAR PARA RETENÇÃO DE VALORES. ANÁLISE DAS OITIVAS À CAUTELAR. MANUTENÇÃO DA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO AO DNIT COM VISTAS AO LEVANTAMENTO DO VOLUME E DOS SERVIÇOS RELATIVOS A TERRAPLENAGEM COM EMPREGO DE CAIXA DE EMPRÉSTIMO LOCALIZADA MAIS PRÓXIMA À RODOVIA, RESULTANDO EM MENOR DISTÂNCIA MÉDIA DE TRANSPORTE DE MATERIAL. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução constante de peça 199, produzida pelo diretor substituto da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, e que contou com o de acordo do titular da referida unidade técnica à peça 200:

"**INTRODUÇÃO**

Trata-se de análise de oitivas acerca de indícios de irregularidades com recomendação de retenção parcial de valores - IGR, relacionados às obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 ao km 357,4.

HISTÓRICO

2. Por ocasião do Fiscobras 2017, realizou-se, entre 8/9/2016 e 28/10/2016, fiscalização na Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no estado da Bahia - SR-Dnit/BA, tendo como objeto as obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 ao km 357,4 - com extensão total de 75,4 km, abrangidas pelo Contrato 05.00202/2014, firmado entre o Dnit e o Consórcio Paviservice/SVC.

3. O projeto executivo das obras foi elaborado pela empresa JDS Engenharia e Consultoria, conforme Contrato 05.00810/2010, firmado pela SR-Dnit/BA, e a fiscalização das obras está sendo feita com o auxílio da empresa supervisora Direção Consultoria e Engenharia Ltda., conforme Contrato 05.00239/2014, também firmado pela SR-Dnit/BA.

4. Conforme Relatório de Fiscalização 404/2016 (peça 27), foram apontados os seguintes achados:

a) Achado III.1 (pIGP) - Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia (prejuízo estimado em cerca de 6,4% do valor do contrato, a preços iniciais);

b) Achado III.2 (pIGP) - Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários

- Substituição de subleito (prejuízo estimado em cerca de 7,7% do valor do contrato, a preços iniciais);

c) Achado III.3 (IGC) - Superfaturamento decorrente de falhas na Revisão de Projeto em Fase de Obras (prejuízo estimado em cerca de 0,6% do valor do contrato, a preços iniciais);

d) Achado III.4 (IGC) - Superfaturamento em razão de medição e pagamento de projeto executivo deficiente (prejuízo estimado em face dos próprios valores pagos à executora do projeto executivo, considerado deficiente; serviços impugnados pela equipe: R$ 711.996,38 de um contrato de R$ 1.000.128,36);

e) Achado III.5 (IGC) - Falhas da fiscalização/supervisão - Serviços executados em desacordo com o previsto em projeto;

f) Achado III.6 (IGC) - Ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar questões relativas a desapropriações e remoções de interferências; e

g) Achado III.7 (IGC) - Paralisação injustificada de frentes de serviço.

5. Os achados III.1 e III.2 tiveram sua classificação como IGP confirmada em despacho exarado pelo ministro relator na peça 53, razão pela qual foi expedida comunicação ao Congresso Nacional, por meio do Aviso 444 - GP/TCU, de 8/6/2017 (peça 61).

6. Ainda, em face do Achado III.1, no mesmo despacho, foi exarada medida cautelar, visando à suspensão da execução dos serviços objeto do Contrato 05.00202/2014, especificamente no segmento de 4,2 km de extensão que inicia no km 334,5 e finda no km 338,7 (equivalente a 5,6% da extensão total do contrato). Essa medida se justificou, sobretudo, em razão da ausência de comprovação da efetiva remoção da camada de solo mole na forma prevista na primeira revisão do projeto em fase de obras.

7. Além disso, o ministro relator, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, determinou a realização de novas oitivas relacionadas aos achados III.1 e III.2, bem como quanto aos demais achados apontados no relatório.

8. A SeinfraRodoviaAviação procedeu às devidas comunicações processuais, as quais foram respondidas, conforme descrito abaixo:

a) Ofício 0217/2017-TCU/SeinfraRodoviaAviação (peça 54) - oitiva do Dnit, respondido por meio do Ofício 977/2017/DG/Dnit (peça 63) e do Ofício 1018/2017/DG/Dnit (peças 69 e 70);

b) Ofício 0218/2017-TCU/SeinfraRodoviaAviação (peça 57) - oitiva da empresa construtora Paviservice, respondida por meio da documentação autuada às peças 90-126 e 180-192;

c) Ofício 0219/2017-TCU/SeinfraRodoviaAviação (peça 59) - oitiva da empresa construtora SVC, respondida por meio da documentação autuada às peças 90-126 e 180-192;

d) Ofício 0220/2017-TCU/SeinfraRodoviaAviação (peça 58) - oitiva da empresa supervisora Direção, respondido por meio de documento autuado na peça 74;

e) Ofício 0221/2017-TCU/SeinfraRodoviaAviação (peça 60) - oitiva da empresa projetista JDS, respondido por meio do Ofício 074/2017 (peça 73).

9. Outrossim, cumpre relatar que o consórcio construtor interpôs agravo contra a medida cautelar expedida (peças 71 e 72), o qual teve o seu provimento negado, conforme Acórdão 1609/2017-TCU-Plenário (peça 80).

10. Posteriormente, esta unidade técnica elaborou instrução (peça 133), na qual, em consonância com o disposto no art. 22, § 2º, da Resolução TCU 280/2016, priorizou a análise das manifestações encaminhadas pelo Dnit (peça 63, 69 e 70) e pelo Consórcio Paviservice/SVC (peças 90-126) em relação aos indícios de irregularidades apontados nos achados III.1 e III.2. Isso porque esses indícios de irregularidades tinham sido classificados como IGP e envolviam medida cautelar (Achado III.1), demandando urgente decisão de mérito por parte deste Tribunal.

11. No exame empreendido, constatou-se, quanto ao Achado III.1, que o Dnit havia realizado estudos que comprovaram não haver resquícios de solo mole sob a plataforma da rodovia executada. Também se verificou que a executora procedeu a substituição do material da camada drenante de areia, anteriormente executada em desacordo com as especificações de projeto. Em face disso, avaliou-se que não mais persistiam os pressupostos que ensejaram a adoção da medida cautelar de suspensão dos

serviços naquele segmento de 4,2 km de extensão, nem a relevância da materialidade do achado em relação ao valor contratado, que justificava a classificação como IGP.

12. Com relação ao Achado III.2, manteve-se o indicativo de irregularidade, entretanto, o Exmº Ministro, ponderando as consequências de uma eventual paralisação das obras, que já se encontravam em avançado estágio de execução, entendeu ser apropriada a alteração da classificação do achado de IGP para IGR, adotando-se medida cautelar de retenção dos valores contratuais remanescentes enquanto se discute, neste Tribunal, a existência do dano e sua responsabilidade junto às empresas contratadas.

13. Nesse sentido, o Exmº Relator, Min. Subst. Augusto Sherman, exarou, em 3/1/2018, despacho (peça 136), nos seguintes termos:

40. Dessarte, tendo por base esses fundamentos, DETERMINO:

40.1. a revogação da medida cautelar suspensiva da execução dos serviços objeto do Contrato 05.00202/2014 (obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 ao km 357,4), a qual foi adotada por meio do despacho constante da peça 53 destes autos, especificamente quanto ao segmento compreendido entre as estacas 2625 e 2835 (km 334,5 - km 338,7) e em razão dos indícios de irregularidades relativos ao item de 'Achado III.1 - Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia';

40.2. cautelarmente ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, e com vistas à preservação do Erário, que:

40.2.1. retenha dos próximos pagamentos devidos ao Consórcio Paviservice/SVC, detentor do Contrato 05.00202/2014, quantia suficiente a garantir o ressarcimento de prejuízos financeiros relacionados ao indício de 'superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - substituição de subleito', indicado no 'Achado III.2' do relatório de auditoria integrante destes autos, cujos valores originais estimados são da ordem de R$ 8.487.330,40 (7,7% do valor do contrato a preços iniciais - março de 2013), até nova deliberação ou deliberação definitiva sobre a matéria neste Tribunal;

40.2.2. caso não haja montante de saldo contratual suficiente para garantir proteção ao erário, por meio de retenção de valores, mantenha cautelarmente também a retenção da garantia prestada pela empresa por ocasião da celebração do contrato, adotando-se as medidas necessárias a permitir a extensão dessa garantia para além do término do contrato e até a deliberação definitiva deste Tribunal sobre a matéria;

40.3. ao Departamento Nacional de Infraestrutura em Transporte - Dnit que:

40.3.1. caso a retenção cautelar de que trata o subitem anterior não viabilize a proteção dos prejuízos estimados neste acórdão, seja por insuficiência do saldo contratual a ser executado ou pago, seja por insuficiência das garantias até então prestadas, comunique tal fato imediatamente a este Tribunal;

40.3.2. informe a este Tribunal, no prazo de quinze dias, sobre as medidas adotadas em cumprimento à cautelar ora determinada e com vistas à preservação do erário contra os prejuízos estimados nesta deliberação;

40.4. com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU a realização de oitiva do Dnit, do Consórcio Paviservice/SVC, e das empresas que integram o referido consórcio, para que, no prazo de quinze dias, se manifestem, se assim desejarem, sobre os indícios de irregularidade que fundamentaram a adoção da cautelar de retenção de valores de que trata o subitem anterior;

40.5. seja dada ciência ao Dnit e ao Consórcio Paviservice/SVC de que:

40.5.1. é admissível a substituição da medida cautelar de retenção de pagamentos pela prestação de garantias em uma das modalidades previstas no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993, observadas as seguintes condições:

40.5.1.1. a adoção da medida alternativa de substituição de garantia não revoga a cautelar de retenção de pagamentos, mas apenas suspende sua eficácia enquanto a medida alternativa estiver em vigor;

40.5.1.2. a garantia prestada deve suportar a totalidade do superfaturamento em discussão nos autos e conter cláusulas que estabeleçam critério de reajuste mensal e prazo de validade vinculado ao trânsito em julgado da decisão definitiva que venha a ser proferida neste processo;

40.5.1.3. a retenção cautelar dos pagamentos só deverá ser suspensa após a aceitação, pelo Dnit, da garantia prestada, o que depende de prévio exame das condições contratuais especificadas no respectivo instrumento;

40.5.1.4. a União deve figurar como entidade segurada/beneficiária da indenização constituída pela fiança/apólice/caução;

40.5.1.5. no caso de seguro, deve-se estipular cláusula de renúncia aos termos do art. 763 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e do art. 12 do Decreto-lei 73, de 1966, com consignação, nos termos estatuídos no art. 11, § 1º da Circular Susep 477/2013, de que 'fica entendido e acordado que o seguro continuará em vigor mesmo quando o tomador não houver pago o prêmio nas datas convencionadas'; e nos outros casos deve existir cláusula equivalente que estabeleça que a indenização será paga ao beneficiário/segurado mesmo que o instituidor da caução/indenização/fiança não cumpra todas as condições estabelecidas;

40.5.1.6. nos instrumentos de garantia deve-se fazer referência ao número do processo do TCU, onde está sendo discutido o dano potencial ao erário objeto da garantia;

40.5.1.7. prazo de validade dos instrumentos de fiança/seguro/caução de 'até a extinção das obrigações do tomador/instituidor', e utilização de índices de correção dos valores a serem pagos segundo os índices previstos no contrato celebrado pelo consórcio com o Dnit;

40.5.1.8. estabelecimento das seguintes situações como causa suficiente para pagamento da fiança/caução/seguro:

40.5.1.8.1. a não realização pelo tomador, das medidas determinadas pelo TCU, na decisão que resolver de forma definitiva sobre a ocorrência do dano a ser indenizado;

40.5.1.8.2. deliberação definitiva do TCU no sentido de que parte ou a integralidade do montante segurado/afiançado/caucionado deve ser depositado a favor da União;

40.5.1.8.3. estabelecimento de que a notificação formal, encaminhada por esta Corte, dando ciência de que deliberação definitiva prolatada pelo TCU definiu com certeza e liquidez o valor da indenização devida pelo tomador/instituidor, será suficiente para que a instituição fiadora/seguradora/caucionadora deposite o valor estabelecido na referida deliberação em favor da União;

40.5.1.8.4. estabelecimento de obrigação para a instituição seguradora/fiadora/caucionadora efetuar o depósito em dinheiro do valor definido pelo TCU, em favor da União, no prazo de até trinta dias após ter sido notificada, pelo TCU, da prolação de deliberação sobre o objeto garantido pela fiança/seguro/caução, a qual será razão suficiente para dar causa ao pagamento da fiança/seguro/caução;

40.5.1.9. a fiança bancária, de que trata o art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993, somente deve ser aceita se apresentada por instituição financeira de capital suficiente à sua prestação, e devidamente registrada e sujeita à fiscalização do Banco Central do Brasil;

40.5.1.10. uma vez aceita a garantia, com os devidos fundamentos por parte do Dnit, os documentos comprobatórios devem ser imediatamente encaminhados ao Tribunal, para fins de acompanhamento e controle;

40.5.2. a eventual inobservância das condições impostas nos subitens anteriores, para fins de substituição de retenção cautelar de valores por garantias suficientes ao ressarcimento de eventuais prejuízos, ou a apresentação de garantias que se revelem ineficazes para fins de execução da deliberação definitiva deste Tribunal com vistas ao ressarcimento dos prejuízos, verificada por este Tribunal em qualquer fase processual, poderá ensejar a adoção de medida cautelar de indisponibilidade de bens daqueles que derem causa, nos termos do art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992, sem prejuízo das medidas previstas no art. 60 da referida lei;

40.6. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, do art. 45 da Lei 8.443/1992, e do art. 250 do Regimento Interno/TCU, que:

40.6.1. providencie imediatamente à realização de uma avaliação acerca das quantidades de serviço de remoção de solo mole de fato executadas e passíveis de medição no segmento compreendido entre as estacas 2625 e 2835 (km 334,5 - km 338,7), objeto do Contrato 05.00202/2014, à luz das considerações constantes da instrução técnica de peça 134, promovendo, se necessário, as medidas com vistas ao ressarcimento dos valores pagos por serviços porventura medidos indevidamente, em observância ao disposto nos art. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964;

40.6.2. adote, também de forma imediata, as providências necessárias para a elaboração de uma estimativa real dos serviços de terraplenagem passíveis de medição no Contrato 05.00202/2014, que desconsidere os serviços de rebaixo e substituição de subleito executados desnecessariamente, e que seja baseada em uma distribuição de terraplenagem que considere os empréstimos de fato utilizados na obra, incluindo, nesse trabalho, informações sobre todas as caixas de empréstimo utilizadas, de forma a propiciar elementos à apuração concreta dos prejuízos, de acordo com a realidade verificada na obra, e a confirmação ou revisão do montante de dano apontado por estimativa da secretaria deste Tribunal, relativamente ao 'Achado

III.2 - superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - substituição de subleito';

40.6.3. informe, previamente, à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil deste Tribunal, acerca do início dos trabalhos a serem realizados conforme os subitens 40.6.1 e 40.6.2 retro, para que eventualmente possam ser acompanhados por equipe técnica deste Tribunal se assim achar-se conveniente;

40.6.4. envie a este Tribunal, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, os documentos relativos aos trabalhos realizados em cumprimento aos subitens precedentes, juntamente com suas conclusões, bem como a comprovação das medidas decorrentes, porventura adotadas;

40.7. seja autorizado, desde logo, a que a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil realize, se entender necessário, inspeção com vistas ao levantamento das informações requeridas nos subitens 40.6.1 e 40.6.2 retro, ou ao acompanhamento de etapas cruciais à apuração dos valores imputados a título de superfaturamento, de forma isolada ou conjuntamente com o Dnit;

40.8. ao Siob/Coinfra que promova a reclassificação do 'Achado III.2 - Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito', de IGP para IGR, em face da adoção de medida cautelar de retenção de valores, objeto deste acórdão, em conformidade com a interpretação extensiva conferida nesta deliberação com respeito a tal classificação prevista na LDO, aos processos em que adotada medida cautelar de retenção de valores por este Tribunal, como forma de evitar a consumação do prejuízo estimado enquanto se permite a continuidade das obras;

40.9. seja comunicado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 19 da Resolução TCU 280/2016, e com vistas a informar, quanto aos indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 121 da LDO/2017) apontados no Contrato 05.00202/2014 (obras de construção da BR- 235/BA - km 282,0 ao km 357,4), que:

40.9.1. quanto ao Achado III.1 - Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia, o indício de irregularidade foi parcialmente sanado e teve sua classificação alterada para IG-C (inciso VI do § 1º do art. 121 da LDO/2017);

40.9.2. quanto ao Achado III.2 - Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito, o indício de irregularidade foi reclassificado como IG-R, tendo em vista que o potencial dano estimado ao Erário de R$ 8.487.330,40 (3/2013) é objeto de medida cautelar de retenção de valores junto ao Dnit, inibindo-se a concretização dos prejuízos potenciais com tal medida, não havendo óbice à continuidade das obras, desde que observada a retenção cautelar dos valores objeto de discussão neste Tribunal, ou a sua substituição por garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário;

40.10. seja dada ciência deste Despacho e da instrução e pronunciamentos da secretaria às peças 133/135 ao Dnit, ao consórcio e às demais empresas interessadas neste feito.

14. Ressalta-se que, em seguida, o Tribunal referendou as medidas adotadas no despacho acima transcrito, alusivas às deliberações de cunho cautelar adotadas ou revogadas pelo relator, bem como as medidas acessórias ali constantes, conforme o Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Subst. Augusto Sherman (peça 144).

15. Ato contínuo, a SeinfraRodoviaAviação procedeu às devidas comunicações processuais, conforme descrito abaixo:

Quadro 1: Comunicações - Despacho (peça 136) e Acórdão 52/2018-TCU-Plenário

Ofício TCU/SeinfraRodoviaAviação	Destinatário	eça	C iência Peça
0001/2018	Dnit	37	1 40
0002/2018	Dnit	38	1 39
0003/2018	Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.	42	1 47/148
0004/2018	SVC Construções Ltda.	43	1 47/148
0025/2018	Dnit		1

		51	53
0027/2015	SVC Construções Ltda.	55	1 64
026/2015	Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.	56	1 63

Fonte: Elaboração própria

16. Contra a decisão do Ministro-Relator, referendada pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, o Consórcio interpôs novo agravo (peça 147), com pedido de efeito suspensivo em face da nova cautelar adotada.

17. Por meio de despacho à peça 158, o Exmº Ministro Augusto Sherman realizou exame preliminar de admissibilidade, conhecendo do referido agravo, todavia negando o efeito suspensivo pleiteado. Ademais, determinou a restituição dos autos a esta unidade técnica, para análise e pronunciamento acerca das razões recursais.

18. Atendendo à determinação do Exmº Relator, esta unidade técnica analisou os novos elementos apresentados pelo Consórcio e emitiu a instrução acostada à peça 169 destes autos.

19. Considerando as análises constantes da instrução acostada à peça 169, o Tribunal avaliou as razões recursais apresentadas pelo Consórcio, tendo negado o seu provimento, conforme Acórdão 979/2018-TCU-Plenário (peça 173), de relatoria do Min. Subst. Augusto Sherman.

20. Em seguida, a SeinfraRodoviaAviação procedeu às devidas comunicações processuais, conforme descrito no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2: Comunicações - Acórdão 979/2018-TCU-Plenário

Ofício TCU/SeinfraRodoviaAviação	**Destinatário**	**eça**	**C iência Peça**
228/2018	Dnit	76	1 77
226/2018	Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.	79	1 94
227/2018	SVC Construções Ltda.	78	1 93

Fonte: Elaboração própria

21. Tendo esta Corte de Contas exarado sua decisão de mérito (Acórdão 979/2018-TCU-Plenário) em relação ao agravo protocolado pelo Consórcio contra a decisão cautelar do Ministro-Relator constante do seu despacho de 3/1/2018 (peça 136), referendado pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, e feitas as devidas comunicações processuais, caberia nesta etapa processual proceder as análises relativas às manifestações apresentadas pelo Dnit (peça 172 e item não digitalizável a ela associado) e pelo Consórcio (peças 180 a 192) em resposta aos comandos exarados no referido despacho de 3/1/2018 (peça 136).

22. Também caberia retomar o exame técnico das manifestações apresentadas pelo Dnit e pelos demais interessados em resposta às oitivas determinadas pelo Exmº Relator em seu despacho de 23/5/2017 (peça 53), que contemplam inclusive os indícios de irregularidade apontados nos achados III.3 a III.7 do Relatório de Fiscalização 404/2016 (peça 27).

23. Contudo, em que pese ainda restarem pendentes as análises relativas às oitivas quanto aos achados III.3 a III.7, e o despacho de 3/1/2018 (peça 136) abordar as irregularidades tratadas nos Achados III.1 e III.2, neste momento processual cabe priorizar o exame técnico das manifestações apresentadas pelo Dnit e pelo Consórcio em resposta aos comandos do referido despacho (peça 136) que tratam, exclusivamente, dos indícios de irregularidade referentes ao Achado III.2.

24. Adota-se tal procedimento em consonância com o disposto nos art. 22, § 2º, e 25 da Resolução TCU 280/2016, uma vez que as irregularidades relativas ao Achado III.2 estão classificadas como IGR envolvendo medida cautelar, demandando urgente decisão de mérito por parte deste Tribunal.

25. Assim, no Exame Técnico que segue serão analisadas as manifestações apresentadas em resposta às oitivas que tratam dos indícios de irregularidades classificados como IGR (Achado III.2 do Relatório de Fiscalização 404/2016 - peça 27), determinadas no despacho emitido pelo Exmº Relator, em 3/1/2018 (peça 136). Também, será avaliado o cumprimento das determinações exaradas no referido despacho em relação ao mesmo Achado III.2, as quais foram referendadas pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, em especial, a retenção cautelar do valor estimado do superfaturamento, nos pagamentos devidos ao Consórcio Paviservice/SVC, e a adoção de providências para calcular, com a devida precisão, o real valor superfaturado.

EXAME TÉCNICO

I. Sobre as manifestações quanto ao Achado III.2 - Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito (prejuízo estimado em cerca de 7,7% do valor do contrato, a preços iniciais).

26. Conforme o Relatório de Fiscalização 404/2016 - Achado III.2 (peça 27, p. 17-20), verificaram-se indícios de medição e pagamento indevidos referentes a serviços de substituição de subleito, previstos em segmentos para os quais não havia a necessidade de sua realização, especialmente porque nesses locais o projeto previu a execução de aterros, cujas alturas indicavam ser dispensável a remoção do material do subleito e sua consequente substituição.

26.1. A irregularidade foi ainda agravada na 1ª Revisão de Projeto em fase de Obras - RPFO, uma vez que, nessa revisão, as alturas dos aterros ao longo do segmento foram acrescidas, fato que deveria ensejar a supressão de pontos passíveis de substituição do subleito, supressão essa que, na prática, não ocorreu.

26.2. Nesse mesmo achado também foram tratados indícios de superfaturamento pela inexecução de serviços referentes ao transporte de material de terraplenagem. Isso porque foi verificada a utilização de caixas empréstimo não previstas no projeto, indicando a possibilidade de terem sido praticadas, na obra, distâncias de transporte inferiores àquelas originalmente previstas e que foram consideradas para fins de medição e pagamento dos serviços de terraplenagem.

27. Considerando os dois indícios de irregularidade acima referidos, que contrariam o disposto nos art. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964, estimou-se o montante pago indevidamente em R$ 8.487.330,40 (3/2013).

28. Na instrução acostada à peça 133, esta unidade técnica buscou obter, por meio de uma metodologia expedita, uma ordem de grandeza do dano associado exclusivamente aos serviços de rebaixo e substituição de subleito reportados como desnecessários, chegando-se a um dano estimado de R$ 3.321.871,76 (peça 132). Assim, o restante (R$ 5.165.458,64) seria referente ao superfaturamento pela inexecução de serviços referente ao transporte de material de terraplenagem.

29. Realizadas as oitivas e analisadas as manifestações apresentadas pelo Dnit e demais interessados, inclusive o Consórcio Paviservice/SVC, o Tribunal exarou decisão quanto ao Achado III.2 (despacho do Exmº Relator, de 3/1/2018 - peça 136 e Acórdão 52/2018-TCU-Plenário - peça 144), na qual confirmou a ocorrência das irregularidades apontadas; determinou cautelarmente ao Dnit a retenção do valor estimado do superfaturamento, nos pagamentos devidos ao Consórcio Paviservice/SVC, e a adoção de providências para calcular, com a devida precisão, o real valor superfaturado.

I.1. Manifestação do Consórcio Paviservice/SVC (peças 180-192):

30. O Consórcio Paviservice/SVC apresentou, em 16/3/2018, sua manifestação (peças 180-192) em resposta as oitivas determinadas pelo Exmº Relator no seu despacho de 3/1/2018 (peça 136). Esses novos elementos, foram denominados de ‘contrarrazões aos tópicos da análise realizada pela equipe de auditoria do TCU, concernentes às oitivas apresentadas pelas partes envolvidas’ e tratam das irregularidades apontadas nos achados III.1 e III.2 do Relatório de Fiscalização 404/2016 (peça 27).

31. Nesta instrução, apenas a parte relativa ao Achado III.2 será objeto de exame técnico, ficando o restante do conteúdo da manifestação para ser analisado em momento processual posterior.

32. Dito isso, passa-se a apresentar, de forma resumida, os novos elementos disponibilizados

pelo Consórcio Paviservice/SVC, os quais podem ser agrupados em três argumentos centrais:

a) as dificuldades enfrentadas no início dos serviços teriam influenciado o plano de ataque às obras e, por consequência, impedido ao Consórcio tomar conhecimento tempestivo da desnecessidade da execução dos serviços de rebaixo de subleito;

b) os serviços de rebaixo de subleito executados e medidos, não minoraram a qualidade e solidez da plataforma estradal, muito pelo contrário, teriam aumentado a solidez da estrutura; e

c) a obra foi contratada no regime de preço global, com previsão de pagamento por unidade de extensão (quilômetro), razão pela qual, o Consórcio não teria porque deixar de utilizar empréstimos com distâncias de transporte menores em detrimento à utilização de empréstimos bem mais distantes, caso os originalmente previstos tivessem condições de liberação.

33. Além desses três temas, o Consórcio reapresentou outros argumentos que já foram devidamente analisados por esta unidade técnica em instruções anteriores destes autos (peças 133 e 169), inclusive naquela (peça 169) que tratou do agravo interposto pelo Consórcio contra as decisões constantes do despacho do Exmº Min. Relator - peça 136, confirmadas pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário - Rel. Min. Subst. Augusto Sherman (peça 144). Diante disso, esses argumentos reapresentados não serão alvo de novo exame técnico.

34. Dentre os argumentos já analisados e reapresentados merecem destaque os seguintes tópicos:

a) a obra teria sido iniciada com a realização dos serviços de rebaixos de subleito, não havendo possibilidade de o Consórcio ter tomado conhecimento tempestivo da desnecessidade da execução dessa atividade;

b) os serviços contestados (rebaixo de subleito) teriam sido executados seguindo rigorosamente o que estava previsto no projeto executivo do empreendimento, de acordo com o contrato assinado, não podendo ser atribuída ao contratado a responsabilidade pela gestão do projeto;

c) a necessidade de alteração de projeto com acréscimo na altura dos aterros só foi evidenciada durante o curso das obras, quando os serviços de rebaixo de subleito já estavam executados, praticamente na sua totalidade;

d) a alteração de projeto com acréscimo na altura dos aterros foi técnica e economicamente fundamentada;

e) o quadro de distribuição de massas da equipe de auditoria foi elaborado a partir de dados teóricos, não representando os serviços de fato realizados nas obras; e

f) o Consórcio não vislumbrou ‘erros claros’ no projeto, que demandassem a necessidade de o Dnit ser informado sobre sua ocorrência.

I.1.1. <u>Análise</u>

I.1.1.1. <u>As dificuldades enfrentadas no início dos serviços teriam influenciado o plano de ataque às obras e, por consequência, impedido ao Consórcio tomar conhecimento tempestivo da desnecessidade da execução dos serviços de rebaixo de subleito.</u>

35. O Consórcio voltou a argumentar que não teria sido possível ter conhecimento tempestivo quanto à desnecessidade dos serviços de rebaixo de subleito.

36. Para tanto, alegou que não teria procedido à locação dos bueiros previamente ao início dos serviços de terraplenagem, como normalmente se faz em obras rodoviárias, uma vez que o trecho a ser pavimentado já se encontrava implantado (inclusive os bueiros), com fluxo normal de tráfego.

37. Em razão disso, conforme o Consórcio, os serviços inicialmente realizados foram a locação dos rebaixos de subleito e, na sequência, sua efetiva execução.

38. Argumento semelhante a este já foi apresentado pelo Consórcio na sua manifestação original em resposta às oitivas (peça 91).

39. Naquela oportunidade, o Consórcio também assegurou que a obra teria sido iniciada com a realização dos serviços de rebaixos de subleito, não havendo possibilidade de ter tomado conhecimento tempestivo da desnecessidade da execução dessa atividade.

40. Ao analisar este argumento, esta unidade técnica entendeu que:

79. Sobre os elementos novos apresentados, verifica-se que, com relação aos aspectos pertinentes à 1ª RPFO, o consórcio traz argumentos buscando demonstrar que a necessidade de elevação dos aterros para cobrimento dos bueiros só teria sido identificada após a conclusão dos serviços de rebaixo e substituição do subleito. Com a elevação dos aterros, tornou-se desnecessária a substituição do subleito em outros pontos, além daqueles para os quais o projeto já havia previsto, indevidamente, a substituição de material.

80. Entretanto, tais argumentos não são pertinentes. A locação dos bueiros, **normalmente**, é uma etapa da obra preliminar à execução dos serviços de terraplenagem. Tal assertiva parece consentânea com a lógica, já que os bueiros se localizam sob os aterros. Assim, avalia-se que seria plenamente possível ao construtor identificar, na fase inicial da obra, a necessidade de acréscimo da altura dos aterros. (grifamos)

41. Desta vez, o Consórcio complementou o seu argumento explicando que o início dos serviços com a realização dos rebaixos de subleito teria ocorrido em virtude de características específicas da obra, no caso a pré-existência dos bueiros de drenagem.

41.1. Reforçou que a pré-existência dos bueiros de drenagem teria inviabilizado a adoção de um plano de ataque característico de obras rodoviárias, conforme o qual a locação dos bueiros é uma etapa da obra preliminar à execução dos serviços de terraplenagem.

42. Quanto a essa linha de argumentação, cabe, de início, afirmar que o plano de ataque adotado nas obras é de responsabilidade do construtor, por isso não se mostra razoável o próprio Consórcio utilizá-lo para justificar não conformidades ocorridas na execução das obras em virtude de sua aplicação.

43. Ademais, cabe esclarecer que o fato de a obra já contar com bueiros não significa que esses dispositivos preexistentes estejam em conformidade com o disposto no projeto, dispensando sua locação. De outra forma, a pré-existência de bueiros não dispensa a realização dos trabalhos de identificação, locação e avaliação das características desses dispositivos em relação às especificações pertinentes e ao disposto no projeto.

44. Desse modo, permanece inalterado o entendimento desta unidade técnica no sentido de que 'seria plenamente possível ao construtor identificar, na fase inicial da obra, a necessidade de acréscimo da altura dos aterros' e, por consequência, a desnecessidade da realização dos serviços de rebaixo de subleito no quantitativo previsto no projeto.

45. Vale complementar que a desnecessidade da realização de rebaixo de subleito já poderia ter sido identificada a partir de dados do projeto original, pois as falhas na indicação desse item de serviço já estavam caracterizadas nessa versão do projeto executivo.

46. Note-se que esse fato foi apontado no Relatório de Fiscalização 404/2016 (peça 27, p. 18):

57. Outra falha verificada na previsão da substituição de subleito diz respeito à indicação de rebaixos em pontos cujas alturas de aterro previstos já são superiores a 60 cm, seja no eixo ou nos bordos. Por exemplo, no segmento entre as est. 20 a 50, as alturas de aterro a serem executados alcançam mais de 3,00 m e, mesmo assim, está prevista a realização de substituição de subleito para esse segmento (Evidência 16, p. 2).

58. Essas duas situações típicas se repetem em outros segmentos ao longo do trecho, fato a partir do qual se pode concluir que ocorreram falhas na quantificação dos rebaixos para substituição de subleito constantes do projeto executivo (esse indício de irregularidade está sendo tratado no Achado III.4 - Superfaturamento em razão de medição e pagamento de projeto executivo deficiente).

47. Assim, no segmento citado no Relatório de Fiscalização 404/2016, conforme o projeto executivo original, deveria se proceder o rebaixo do solo, substituí-lo por material de excelente qualidade compactado com a energia de 100% do Proctor normal, e acima deste material colocar mais de 2,00 m de material de qualidade inferior compactado com menor energia. Portanto, resta flagrante a incoerência técnica do procedimento previsto no projeto executivo original, não sendo razoável admitir que uma empresa que conta com uma equipe técnica especializada não identifique um erro dessa magnitude e execute o serviço sem qualquer tipo de contestação ou advertência direcionada ao Dnit.

I.1.1.2. Os serviços de rebaixo de subleito executados e medidos, não minoraram a qualidade e solidez da plataforma estradal, muito pelo contrário, teriam aumentado a solidez da estrutura.

48. Quanto a esse ponto, cabe primeiramente lembrar que em nenhum momento a equipe de

auditoria aventou a possibilidade de os serviços de rebaixo de subleito terem minorado a qualidade e a solidez da plataforma estradal. O que se comprovou foi a desnecessidade da execução desses serviços, de acordo com os normativos e especificações pertinentes, a exemplo do disposto nas Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - Instruções para acompanhamento e análise - Publicação IPR-739/2010, p. 400.

49. Quanto à afirmação dando conta que a substituição do solo do subleito nos segmentos onde esse serviço foi considerado desnecessário teria melhorado a solidez da plataforma estradal, verifica-se que o Consórcio não apresentou nenhuma evidência técnica para fundamentar sua alegação, não cabendo, portando, acatá-la.

I.1.1.3. A obra foi contratada no regimente de preço global, com previsão de pagamento por unidade de extensão (quilômetro) executada, razão pela qual, o Consórcio não teria porque deixar de utilizar empréstimos com distâncias de transporte menores em detrimento à utilização de empréstimos bem mais distantes, caso os originalmente previstos tivessem condições de liberação.

50. Esse argumento traz dois pontos a serem analisados: as falhas verificadas na distribuição da terraplenagem prevista no projeto original e na 1ª RPFO e o fato de as obras terem sido contratadas no regime de preço global, com critério de pagamento por quilômetro executado.

50.1. Primeiramente, em relação ao regime de contratação da obra por preço global, cabe esclarecer que tal fato, por si só, não impede a formalização de aditivos contratuais, com a consequente alteração do preço unitário do quilômetro executado. Os aditivos podem ser formalizados visando a melhoria da adequação técnica da obra, quando for verificada a necessidade de alterações em especificações de serviços ou de pressupostos do projeto, e essas modificações influenciem, de maneira significativa, a equação econômico-financeira do contrato.

50.2. Esse entendimento resta claro justamente no Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário (TC-044.312/2012-1 - Relator: Valmir Campelo), utilizado como referência pelo Consórcio para fundamentar sua arguição.

50.3. Os itens 9.1.6 a 9.1.8 do Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário, transcritos a seguir, servem para confirmar essa assertiva:

9.1.6. alterações no projeto ou nas especificações da obra ou serviço, em razão do que dispõe o art. 65, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/93, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo;

9.1.7. quando constatados, **após a assinatura do contrato**, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por 'preço certo e total', não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013;

9.1.8. excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, **por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença**, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:

9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos § § 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;

9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do 'jogo de planilhas', com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como **a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado**;

9.1.8.4. verificar, **nas superestimativas relevantes, a redundarem no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, consequentemente, em um superfaturamento**, se houve a retificação do

acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, *caput* c/c art. 6º, inciso IX, alínea 'f'; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93;

9.1.8.5. verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes - atenuada pelo erro cometido pela própria Administração -, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário; (grifamos)

50.4. Cabe ainda lembrar que o próprio Contrato 05.00202/2014 já recebeu aditivo em razão de terem sido verificados erros ou omissões no orçamento, em especial no que se refere a alteração do eixo da rodovia entre a estacas 2625 e 2835 que culminou na necessidade do tratamento do solo mole identificado sob a nova plataforma.

50.4.1. Quanto a esse aditivo, cabe relatar que o próprio Consórcio reconheceu que a necessidade de alteração do eixo da rodovia 'era visualmente imperativa desde o início das obras, pois a existência de torres do sistema elétrico da Companhia Hidrelétrica do São Francisco - Chesf e do canal de irrigação da Agro Industrias do Vale do São Francisco - Agrovale era um fato', ou seja, a situação que fundamentou a revisão de projeto podia ser verificada antes do início das obras. Mesmo diante disso, aprovou-se a 1ª RPFO e formalizou-se o consequente aditivo contratual.

50.5. Assim, não se vislumbra que a formalização de um novo aditivo ao Contrato 05.00202/2014 para corrigir as irregularidades apontadas no Achado III.2 esteja em discordância com o regime de contratação por preço global e com o critério de medição por quilômetro de rodovia executado.

51. Quanto às falhas verificadas na distribuição da terraplenagem prevista no projeto original, cabe esclarecer que o Tribunal ainda não emitiu uma decisão de mérito específica a respeito de tema, tendo utilizado a distribuição de massa elaborada pela equipe de auditoria, provisoriamente, para definir o valor a ser retido cautelarmente.

51.1. Tanto é que esta Corte de Contas determinou ao Dnit que elaborasse uma nova distribuição da terraplenagem contemplando os empréstimos de fato utilizados na obra, de forma a propiciar elementos à apuração concreta do dano ao erário advindo das irregularidades, já confirmadas, tratadas no 'Achado III.2 - superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - substituição de subleito'.

51.2. Assim, avalia-se que as possíveis caixas de empréstimo não previstas no projeto e realmente utilizadas na obra vão estar devidamente consideradas na distribuição de massa a ser elaborada pelo Dnit, em cumprimento à determinação constante do item 40.6.2 do despacho de 3/1/2018, do Exmo. Relator (peça 136), referendado pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário (peça 144).

I.1.1.4. Considerações finais

52. Do exposto, mantém-se os entendimentos já apresentados por esta unidade técnica nas instruções acostadas às peças 133 e 169, os quais foram acatados pelo Tribunal conforme Acórdão 52/2018-TCU-Plenário (peça 144) e Acórdão 979/2018-TCU-Plenário (peça 173), ambos da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman.

I.2. Manifestação do Dnit (peça 172):

53. O Dnit apresentou sua manifestação em relação ao Achado III.2 por meio do Ofício 11190/2018/ACE/DG/Dnit (peça 172), no qual encaminhou o resultado de um trabalho realizado pela empresa supervisora das obras, Direção Consultoria e Engenharia.

54. Nesse trabalho, a empresa supervisora apresenta dois estudos, denominados de 1 e 2.

54.1. No 'Estudo 1', a empresa supervisora apresenta uma nova avaliação dos quantitativos de terraplenagem da obra, porém não desconsidera os serviços de rebaixo e substituição de subleito executados desnecessariamente, tal como determinado por esta Corte de Contas no item 40.6.2 do despacho do Exmº Relator (peça 136) e no Acórdão 52/2018-TCU-Plenário (peça 144).

54.2. Já no 'Estudo 2', a empresa supervisora das obras cumpre o comando detalhado no item 40.6.2 do despacho do Exmº Relator (peça 136), expurgando os serviços de rebaixo e substituição de subleito executados desnecessariamente da nova quantificação apresentada.

54.3. Esse 'Estudo 2' contou com a concordância do Superintendente Regional do Dnit no Estado da Bahia - SRDNIT/BA, Sr. Amauri Sousa Lima, conforme detalhado no excerto que segue (peça 172, p. 4):

Diante do exposto, **concordo com os referidos volumes de rebaixo do subleito**, realizado ao longo do trecho das supracitadas obras, assim como, **com o valor agora apresentado de R$ 1.445.617,94** (um milhão, quatrocentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e dezessete reais e noventa e quatro centavos), relacionado aos quantitativos efetivamente realizados para o mencionado serviço, **a ser estornado do Contrato SR-05/00202/2014**. (grifamos)

I.2.1. Análise:

55. De início, cabe relembrar que em seu despacho de 3/1/2018 (peça 136), o Exmº Relator determinou que o Dnit:

40.6.2. adote, também de forma imediata, as providências necessárias para a elaboração de uma **estimativa real dos serviços de terraplenagem passíveis de medição no Contrato 05.00202/2014**, que **desconsidere os serviços de rebaixo e substituição de subleito executados desnecessariamente**, e que seja baseada em uma **distribuição de terraplenagem** que considere os **empréstimos de fato utilizados na obra, incluindo, nesse trabalho, informações sobre todas as caixas de empréstimo utilizadas,** de forma a propiciar elementos à apuração concreta dos prejuízos, de acordo com a realidade verificada na obra, e a confirmação ou revisão do montante de dano apontado por estimativa da secretaria deste Tribunal, relativamente ao 'Achado III.2 - superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - substituição de subleito'; (grifamos)

56. Considerando o conteúdo da determinação acima, verifica-se que o primeiro ponto em discussão no Achado III.2 diz respeito ao volume executado de rebaixo de subleito passível de remuneração.

56.1. Quanto a esse ponto, o Dnit, no 'Estudo 2', desconsiderou os serviços de rebaixo de subleito avaliados como desnecessários. Com isso o volume de rebaixo de subleito foi reduzido dos 160.877,0 m^3 inicialmente previstos no projeto e na sua revisão em fase de obras (RPFO) para 24.945,0 m^3.

56.2. O volume considerado pelo Dnit no 'Estudo 2' (24.945,0 m^3) se mostra compatível com a estimativa realizada pela equipe de auditoria, que alcançou o volume de 23.574,025 m^3 (peça 27, p. 18). Dada essa compatibilidade, pondera-se que se deve acatar o quantitativo dos serviços de Rebaixo de Subleito calculado pelo Dnit no 'Estudo 2'.

56.3. Ademais, os elementos apresentados pelo Dnit no 'Estudo 1' devem ser desconsiderados, uma vez que estão em flagrante desacordo com o disposto no item 40.6.2. do despacho de 3/1/2018, exarado pelo Exmº Min. Relator, na medida em que nesse estudo não se excluiu os serviços de rebaixo e substituição de subleito executados desnecessariamente.

57. Outro ponto que enseja discordância em relação aos quantitativos de terraplenagem realizados na obra refere-se aos volumes de corte e aterro.

57.1. Quanto a esse ponto, avalia-se que os volumes de corte apresentados no 'Estudo 2' (peça 172, item não digitalizável, p. 56) estão coerentes com os elementos constantes no Resumo da Terraplenagem elaborado pela equipe de auditoria (peça 22, p. 97).

57.1.1. No 'Estudo 2' o volume total de corte alcança 40.825,0 m^3, enquanto que nas estimativas da equipe de auditoria o volume de corte é de 36.434,33 m^3. A diferença entre as duas estimativas é de 4.390,67 m^3 (12,0% em relação ao quantificado pela equipe de auditoria), significando, apenas, 0,3% do volume total escavado na obra, que é de 1.292.934,0 m^3, incluindo o volume obtido em caixas de empréstimo.

57.1.2. Diante do baixo percentual que a diferença representa em relação ao volume total escavado na obra, pondera-se que cabe acatar o quantitativo de corte apresentado pelo Dnit no 'Estudo 2'.

57.2. Quanto aos quantitativos de aterro, verifica-se que os volumes calculados no ‘Estudo 2’ também estão coerentes com a estimativa da equipe de auditoria.

57.2.1. No ‘Estudo 2’ o somatório dos volumes de aterro alcança 1.023.359,0 m^3, enquanto que nas estimativas da equipe de auditoria o volume total é de 1.022.762,11 m^3. Assim, a diferença entre os volumes quantificados é de apenas 596,89 m^3, representando 0,06% em relação à estimativa realizada pela equipe de auditoria. Assim, também neste caso, pondera-se que cabe acatar os volumes de aterro apresentados pelo Dnit no ‘Estudo 2’.

58. Outra questão relevante tratada no Achado III.2 diz respeito às caixas de empréstimo utilizadas nas obras.

58.1. Quanto a essa questão, verifica-se que nos elementos apresentados pelo Dnit consta uma relação atualizada das caixas de empréstimo possivelmente utilizadas durante a obra (peça 172, item não digitalizável, p. 100).

58.2. Ocorre que existem discordâncias entre algumas características das caixas de empréstimo constantes da citada relação e os elementos presentes na análise empreendida pela equipe de auditoria no Achado III.2 do Relatório de Fiscalização 404/2016 (peça 22, p. 21 - distribuição de massa - empréstimos). Lembrando que, na sua análise, a equipe de auditoria considerou ocorrências listadas no projeto e alguns empréstimos laterais não previstos originalmente, mas efetivamente utilizados, conforme elementos coletados em visita a esses locais durante a inspeção *in loco* das obras.

58.3. Essas discordâncias se caracterizam em relação à quantidade de caixas de empréstimo utilizadas, bem como em relação a suas respectivas localizações.

58.4. Ressalte-se que, conforme o Dnit, a empresa supervisora das obras, Direção Consultoria e Engenharia Ltda., depois de identificar cada caixa de empréstimo explorada, calculou os respectivos volumes extraídos a partir de mapas de cubação (peça 172, item não digitalizável, p. 101-170), cujos dados de entrada foram obtidos com base em levantamentos topográficos.

58.5. Em que pese esse fato, dada a diferença verificada entre as caraterísticas das caixas de empréstimo apresentadas pelo Dnit e as ocorrências consideradas pela equipe de auditoria da Fiscalização 404/2016, sobretudo a localização e os volumes de material extraído, buscou-se, a partir de análise de imagens de satélite (Fonte: *Google Earth*), avaliar a confiabilidade dos dados apresentados pelo Dnit.

58.6. No geral, a análise das imagens de satélite confirmou a localização indicada pelo Dnit para as caixas de empréstimo listadas no ‘Estudo 2’ (peça 172, item não digitalizável, p. 100), como demonstrado, por exemplo, na Figura 1, a seguir:

Figura 1: Caixa de Empréstimo ER30

Extensão da ER30 - medida na imagem de 9/2016 = 183,0 m

Extensão da ER30 - obtida no levantamento topográfico = 177,86 (8 estacas mais 17,86 metros), peça 172, item não digitalizável, p.156

Fonte: *Google Earth*

58.7. A análise também demonstrou compatibilidade entre dados constantes dos mapas de cubação (extensão das caixas de empréstimo) apresentados no 'Estudo 2' e elementos obtidos nas imagens de satélite, sobretudo as dimensões das ocorrências, como por exemplo no caso da caixa de empréstimo ER-30, conforme Figura 1, acima.

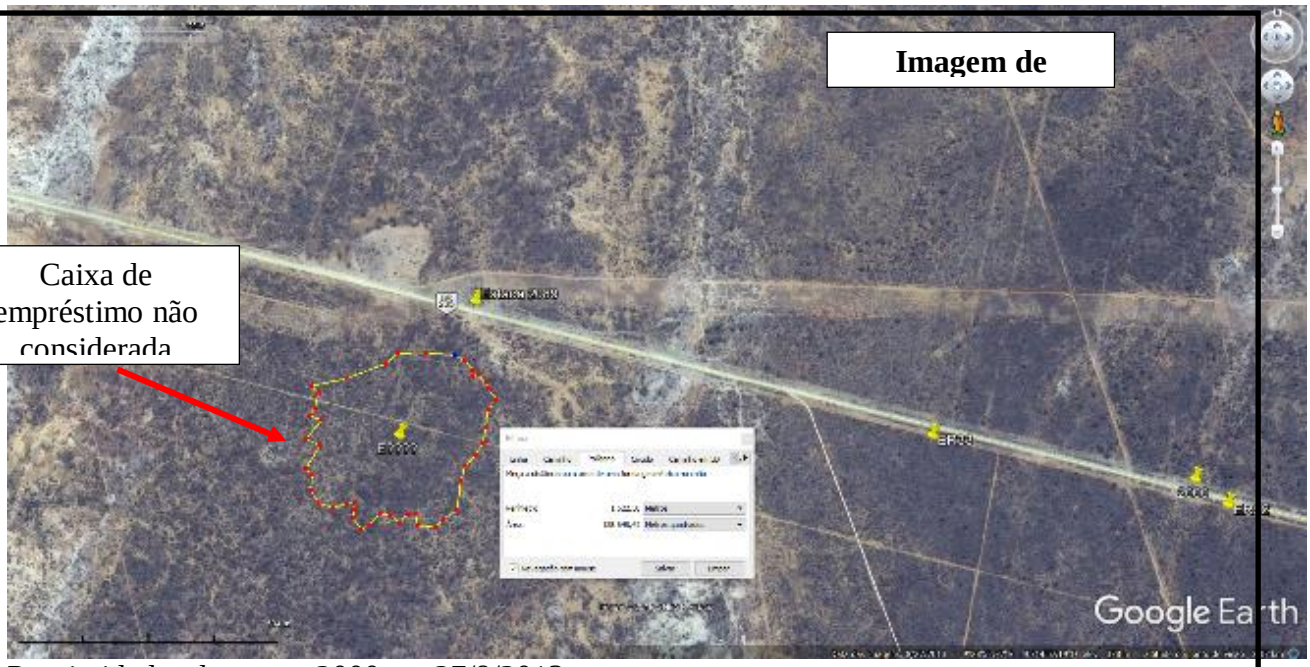
58.8. Dessa forma, considerando que os volumes adotados pela equipe de auditoria para as caixas de empréstimo foram teóricos, conforme projeto, ou estimados de maneira expedita, a partir da demanda de material para os aterros e não da efetiva disponibilidade de solo utilizável em cada ocorrência; considerando que, em princípio, o Dnit calculou o volume de cada caixa de empréstimo a partir de dados reais obtidos em levantamentos topográficos; considerando que esses levantamentos topográficos foram realizados visando atender determinação exarada por esta Corte de Contas; considerando, por fim, que os elementos apresentados pelo Dnit estão coerentes com dados obtidos a partir de imagens de satélite; pondera-se que se deve acatar os volumes calculados pelo Dnit e as respectivas localizações das caixas de empréstimo listadas na peça 172, item não digitalizável, p. 100.

58.9. Nada obstante, cabe complementar que a análise das imagens de satélite também demonstrou que a empresa supervisora, Direção Consultoria e Engenharia Ltda., deixou de considerar, pelo menos, uma importante caixa de empréstimo localizada no lado esquerdo da rodovia, a aproximadamente 250 m do eixo, nas imediações da estaca 2089.

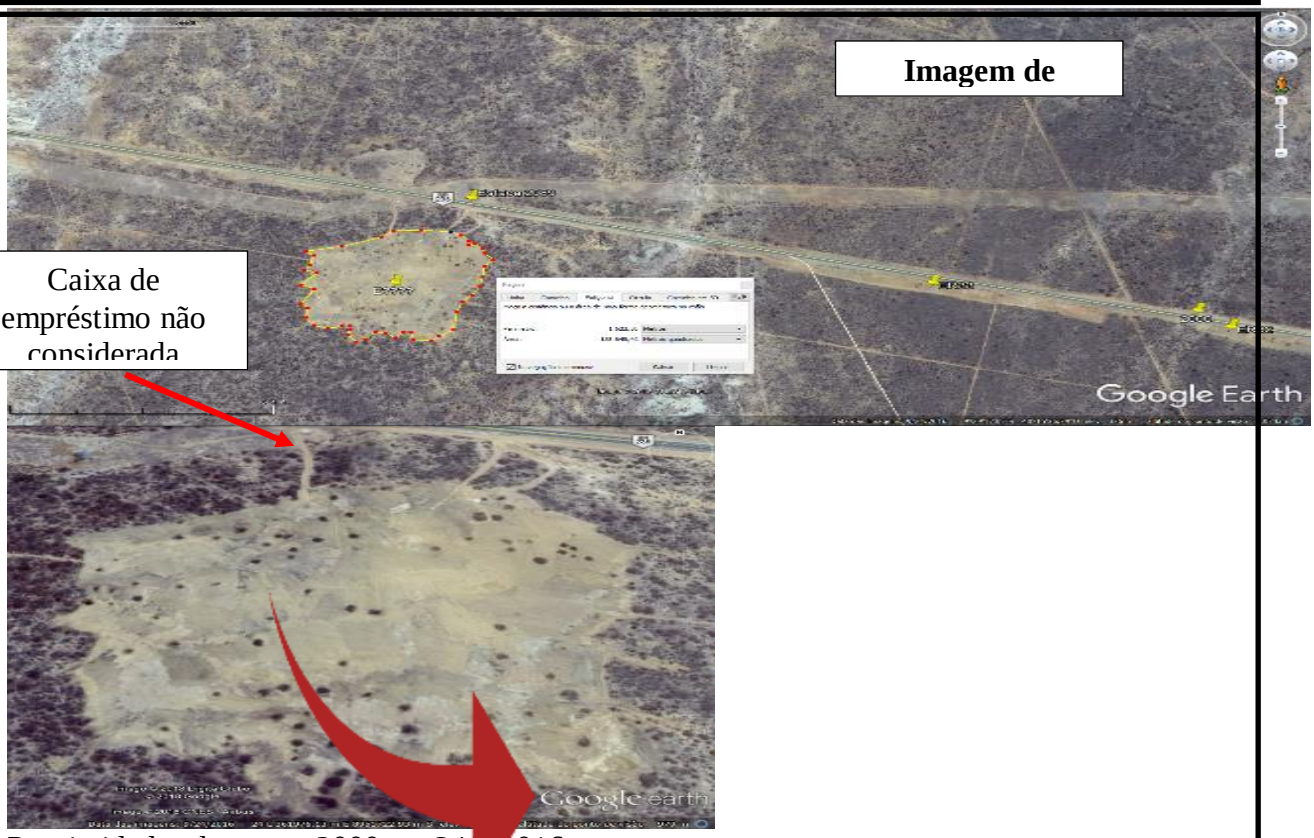
58.10. Tal ocorrência não poderia ter sido desconsiderada, haja vista ter uma localização privilegiada para proporcionar uma significativa redução nas distâncias de transporte (está localizada em um intervalo de 300 estacas - 6,0 km sem a presença de outras ocorrências para terraplenagem), bem como apresentar uma grande área explorada (aproximadamente 140.000 m^2, equivalente a dezoito campos de futebol) proporcionando um volume considerável de material extraído.

58.11. A identificação dessa caixa de empréstimo foi feita a partir da comparação de imagens de satélite referentes a datas anteriores a realização das obras (27/8/2013) e imagens posteriores a realização dos serviços de terraplenagem (24/9/2016). Tais imagens estão apresentadas na Figura 2, a seguir.

Figura 2: Imagens de satélite obtidas no *Google Earth*.



Proximidades da estaca 2000 em 27/8/2013

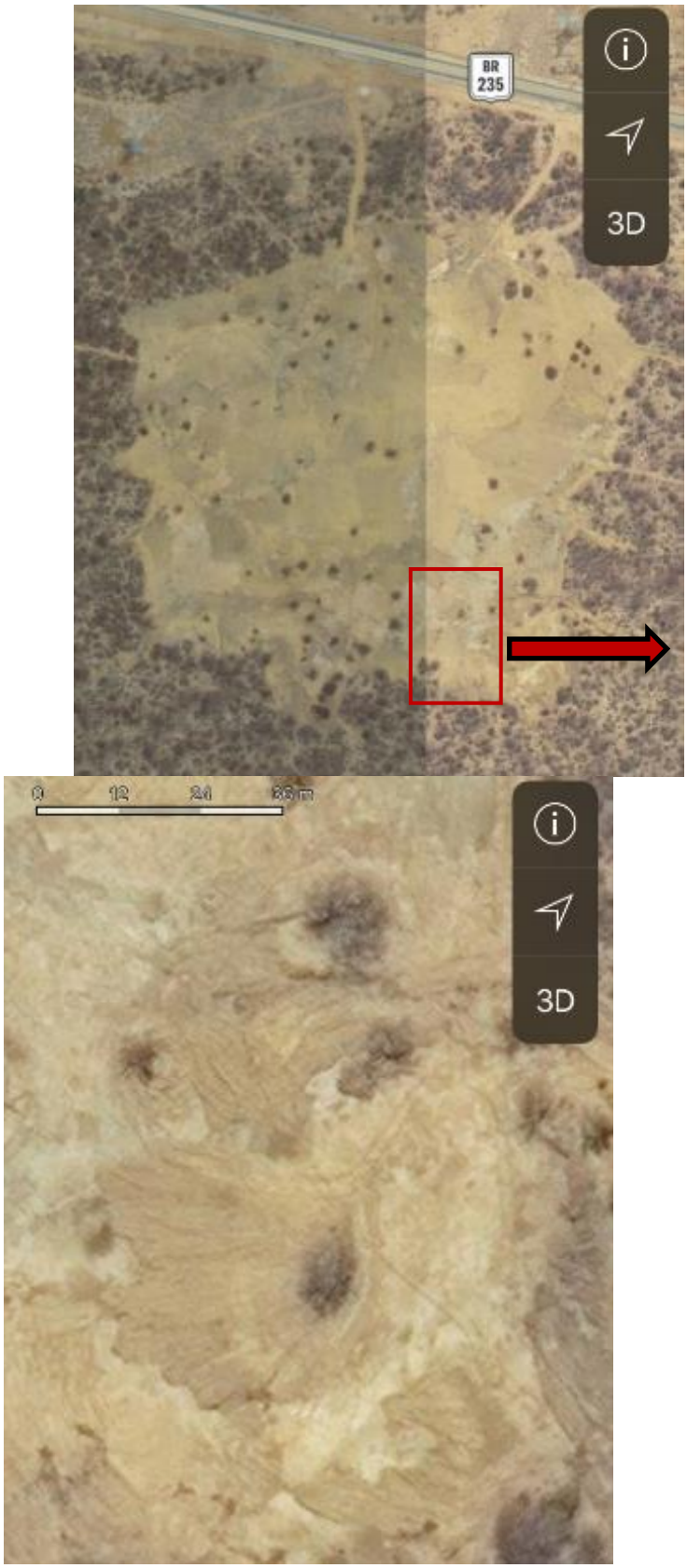


Proximidades da estaca 2000 em 24/ /2016
Fonte: *Google Earth*

58.12. Comparando-se as duas imagens resta claro a exploração de material na caixa de empréstimo (Est. 2089 - LE) durante o período de execução das obras.

58.13. Nas Figuras 3 e 4 a seguir, são apresentadas imagens do mesmo local com maior nitidez, obtidas de outras fontes:

Figura 3: Imagens de satélite obtidas no Mapas (*Apple*).



Fonte: *Apple* Mapas.

Figura 4: Imagens de satélite obtidas do *Digital Globe*.

Fonte: *DigitalGlobe.*

58.14. Ademais, cabe repisar que o volume de material extraído nessa ocorrência foi de grande monta. Somente para efeito de estimativa e considerando, de maneira conservadora, uma espessura média escavada de apenas 1,0 m, quantifica-se o volume extraído em aproximadamente 140.000,0 m^3. Com esse volume, essa caixa de empréstimo é a quarta maior ocorrência utilizada na obra, se comparada com as demais ocorrências listadas pelo Dnit na peça 172, item não digitalizável, p. 100. Nesse caso, só seria menor que os empréstimos ER35 - est. 2839+16,0 (339.355,81 m^3), ER37- est. 2022+4,0 (166.111,233 m^3) e ER29 - est 1848+12,0 (156.219,95 m^3).

59. Do exposto, verifica-se que os novos elementos apresentados pelo Dnit não são suficientes para sanear por completo a irregularidade apontada no Achado III.2 do Relatório de Fiscalização 404/2016 (peça 27, p. 17-20), uma vez que, embora se possa acatar os volumes de rebaixo de subleito, de corte e de aterro informados no 'Estudo 2', a distribuição de massas da terraplenagem apresentada deixou de considerar a caixa de empréstimo localizada na est. 2089.

60. Com o fito de obter-se um indicativo da materialidade envolvida no fato de haver sido desconsiderada a caixa de empréstimo localizada na est. 2089, realizou-se uma nova distribuição de massas da terraplenagem (peça 195), a exemplo do que já havia sido feito pela equipe de auditoria.

61. Ressalta-se que, na nova distribuição elaborada nesta instrução (peça 195), considerou-se, além da utilização da caixa de empréstimo localizada na estaca Est. 2089 - LE, parte das informações apresentadas no 'Estudo 2', especificamente: os volumes de rebaixo de subleito, de corte e de aterro, bem como a distribuição de massas (origem e destino) associada a esses volumes de material, e as caixas de empréstimos estudadas topograficamente pelo Dnit, com suas respectivas localização e volumes.

62. Outra modificação implementada diz respeito à medição dos serviços tomada como parâmetro para os cálculos. A equipe de auditoria, à época, utilizou a 28ª Medição, enquanto que nesta nova estimativa utilizou-se a 52ª Medição.

63. Ademais, cabe esclarecer que se elaborou essa nova distribuição de massas visando a, exclusivamente, obter elementos para avaliar a representatividade do valor de R$ 8.487.330,40 (3/2013), utilizado como parâmetro da medida cautelar de retenção de valores determinada ao Dnit.

64. Registre-se, ainda, que também nesta nova distribuição utilizaram-se parâmetros teóricos ainda não confirmados em campo, sobretudo o volume de material extraído na caixa de empréstimo localizada na estaca Est. 2089 - LE. Diante disso, pondera-se que essa nova distribuição não pode ser considerada definitiva, ainda cabendo manter vigente a determinação direcionada ao Dnit, constante do item 40.6.2 do despacho exarado pelo Exmº Relator, em 3/1/2018 (peça 136).

65. Com base nessa nova distribuição de massas, elaborou-se um novo Quadro Resumo da Terraplenagem (peça 195, p. 8), a partir do qual se revisou a planilha orçamentária referente a terraplenagem da obra (peça 195, p. 5-6). Comparando-se essa nova planilha orçamentária com a adotada na RPFO, estima-se que o valor da planilha esteja superestimado no montante de R$ 7.801.684,12 (3/2013), sendo que desse total já foi medido e pago indevidamente o valor de R$ 7.636.519,84 (3/2013), referente às irregularidades tratadas no Achado III.2, conforme Tabela 1, a seguir.

Tabela 1: Estimativa dos valores medidos indevidamente considerando a caixa de empréstimo localizada na estaca Est. 2089 - LE

Discriminação		Valor da planilha depois da RPFO			Observações
		Total RPFO	Total Estimado	Total Medido	Correspondência itens da planilha RPFO
		A	B	C	
1.0 - Terraplenagem					
3059	ECT	R$ 14.860.719,97	R$ 11.554.613,88	R$ 14.535.397,63	1.1-1.16; % Canteiro
3060	Compactação de aterro	R$ 2.431.758,32	R$ 2.800.503,37	R$ 2.378.077,05	1.25-1.28; % Canteiro
3072	Empréstimos p/ terraplenagem	R$ 189.881,75	R$ 188.161,95	R$ 189.881,72	1.18-1.24; % Canteiro
3007	Corpo estradal	R$ 543.029,67	R$ 94.200,31	R$ 530.983,47	1.17; % Canteiro
3008	Espalhamento e compac. de bota-fora	-	R$ 36.022,88	-	
1.1 - Terraplenagem - 1ª RPFO - Preços Novos					
3059	ECT	R$ 3.277.838,22	-	R$ 3.207.017,74	1.3R-1.15R
3060	Compactação de aterro	R$ 657.875,98	-	R$ 643.353,30	1.25R
3072	Empréstimos p/ terraplenagem	R$ 211.075,95	-	R$ 211.075,95	1.16R; 1.17R; 1.23R; 1.24R

3007	9 Corpo estradal	R$ 682,48	-	R$ 667,34	1.27R
3008	9 Espalhamento e compac. de bota-fora	R$ 330.706,57	R$ 28.382,39	R$ 330.706,57	1.28R; % Canteiro
Total Geral		**R$ 22.503.568,91**	**R$ 14.701.884,79**	**R$ 22.027.160,77**	
Sobrepreço na planilha (A - B)				**R$ 7.801.684,12**	
Percentual de diferença (D = 100 x B / A)				**65,3%**	
Valor medido corrigido (E = C x D)				**R$ 14.390.640,93**	
Valor medido indevidamente (C - E)				**R$ 7.636.519,84**	

Fonte: Elaboração própria a partir dos elementos contidos na Planilha da RPFO (peça 14, p. 73-82); Resumo Geral do Contrato (peça 18); e Resumo da Terraplenagem - Ajustado (peça195, p. 8).

66. Considerando que o montante acima estimado (R$ 7.636.519,84 - 3/2013) é próximo ao valor tomado como parâmetro na determinação cautelar de retenção de valores (R$ 8.487.330,40 - 3/2013), bem como considerando que o volume de material da caixa de empréstimo localizada na estaca Est. 2089 - LE adotado no cálculo feito nesta instrução é passível de variações, avalia-se que cabe manter, para fins de estimativa do dano ao erário associado ao Achado III.2, o valor originalmente adotado na medida cautelar, qual seja, R$ 8.487.330,40 (3/2013).

II. Sobre o cumprimento das determinações pelo Dnit associadas ao Achado III.2

II.1. Da medida cautelar de retenção de pagamentos

67. Verifica-se que, no período decorrido desde a ciência do Dnit acerca da medida cautelar, ou seja, desde 5/1/2018 (peça 140), foram processadas as seguintes medições do Contrato 05.00202/2014:

Tabela 2 - Medições do Contrato 05.00202/2014

Medição	Mês/Ano de execução dos serviços	Valor a PI (líquido)	Reajustamento (líquido)	Glosas	Total (líquido)
45ª	Dezembro/2017	R$ 24.531,51	R$ 7.028,27	R$ 0,00	R$ 31.559,78
46ª	Janeiro/2018	R$ 94.691,65	R$ 27.129,15	R$ 0,00	R$ 121.820,80
47ª	Fevereiro/2018	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
48ª	Março/2018	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
49ª	Abril/2018	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
50ª	Maio/2018	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
51ª	Junho/2018	R$ 682.227,89	R$ 217.885,77	R$ 900.113,66	R$ 0,00
52ª	Julho/2018	R$ 2.239.947,13	R$ 934.860,86	R$ 677.974,66	R$ 2.496.833,33

Fonte: Histórico de medições - Sistema de Acompanhamento de Contratos - Siac/Dnit (peça 196)

68. Observa-se que, no período, apenas as medições 45ª, 46ª, 51ª e 52ª apresentaram valores a medir, portanto, apenas nestas poderiam ser realizadas as retenções determinadas.

68.1.1. No entanto, em consulta ao resumo das medições no Sistema de Acompanhamento de Contratos Siac/Dnit (peça 196), verifica-se que apenas as medições 51ª e 52ª contemplam glosas de valores relacionadas ao Achado III.2.

69. O valor da medição 51ª foi completamente glosado, sendo parte da glosa (R$ 132.470,38) relativa às irregularidades apontadas no Achado III.1 do Relatório de Fiscalização 404/2016 (peça 27), e o restante (R$ 767.643,28) relacionado ao Achado III.2.

70. Por sua vez, a medição 52ª considerou uma glosa de R$ 677.974,66 associada ao Achado III.2, deixando um saldo a pagar de R$ 2.496.833,33 (principal + reajustamento), quando, por certo, deveria ter considerado a totalidade dos valores medidos, haja vista que as retenções deveriam ser feitas até se chegar ao montante em discussão nestes autos, que é de R$ 8.487.330,40, conforme consta do item 40.2.1 do despacho emitido em 3/1/2018 pelo Exmº Relator (peça 136).

71. Note-se que as glosas feitas nas medições e relacionadas ao Achado III.2 totalizam R$ 1.445.617,94, que corresponde ao valor calculado no 'Estudo 2', conforme a distribuição de massas desenvolvida pela empresa supervisora, na qual não foi considerada uma importante caixa de empréstimo, conforme detalhado no item I.2 deste exame técnico.

72. Em que pese esse fato, a determinação cautelar não pode ser considerada descumprida, haja vista que os pagamentos referentes a essas medições não foram efetuados. Os processos de medições, que haviam sido autuados na Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, foram encaminhados à SRDNIT/BA para a adequada efetivação das retenções determinadas pelo TCU, conforme se verifica em consulta ao Sistema Eletrônico de Informações /SEI (http://sei.dnit.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_ processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0 - acesso em 11/10/2018 - peça 197).

73. Cabe, ainda, informar que, em pesquisa no Siac/Dnit, realizada em 8/10/2018, apurou-se que já foi medido o percentual de 92,35% do valor contratual, restando um saldo a medir de R$ 8.435.898,32 (3/2013).

73.1. Conforme consulta ao sistema Supervisão Rodoviária Avançada - Supra/Dnit em 3/8/2018 (peça 198), verificou-se que as obras foram retomadas em junho/2018 com a execução da pavimentação no trecho entre as estacas 2625 e 2835. Foram concluídos todos os serviços de pavimentação do eixo principal da rodovia, restando apenas a variante de ligação entre a BR-235/BA e a BR-407/BA, bem como a execução de parte dos serviços de sinalização, drenagem superficial e obras complementares.

Figura 5: Pavimentação - est. 2625 e 2835

Fonte: Supra/Dnit - Relatório da Supervisora - Julho/2018 (peça 198)

II.2. Das providências necessárias à elaboração da estimativa real dos serviços de terraplenagem passíveis de medição no Contrato 05.00202/2014

74. De início, relembre-se os termos da determinação ao Dnit constante do despacho do Ministro-Relator (peça 136):

40.6.2. adote, também de forma imediata, as providências necessárias para a elaboração de uma **estimativa real dos serviços de terraplenagem passíveis de medição no Contrato 05.00202/2014**, que **desconsidere os serviços de rebaixo e substituição de subleito executados desnecessariamente**, e que seja baseada em uma **distribuição de terraplenagem** que considere os **empréstimos de fato utilizados na obra, incluindo, nesse trabalho, informações sobre todas as caixas de empréstimo utilizadas,** de forma a propiciar elementos à apuração concreta dos prejuízos, de acordo com a realidade verificada na obra, e a confirmação ou revisão do montante de dano apontado por estimativa da secretaria deste Tribunal, relativamente ao 'Achado III.2 - superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - substituição de subleito';

(grifamos)

75. Conforme já abordado no item I.2 deste exame técnico, o Dnit apresentou uma estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição que se baseou em um trabalho denominado de 'Estudo 2', o qual, entretanto, deixou de considerar uma importante caixa de empréstimo localizada na est. 2089 da obra.

76. Diante disso, avalia-se que permanece pendente de cumprimento a determinação direcionada àquela autarquia, sobretudo no que diz respeito à elaboração de '**uma distribuição de terraplenagem que considere os empréstimos de fato utilizados na obra**, incluindo, nesse trabalho, informações sobre **todas as caixas de empréstimo utilizadas**'.

77. Dessarte, propõe-se fixar um prazo de trinta dias para que o Dnit reapresente uma nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição, levando-se em consideração a caixa de empréstimo localizada na est. 2089.

CONCLUSÃO

78. Nesta instrução realizou-se a análise das manifestações apresentadas pelo Dnit e pelo consórcio Paviservice/SVC em relação às oitivas e determinações exaradas pelo Exmº Relator deste processo, Min. Subs. Augusto Sherman, por meio do despacho de 3/1/2018 (peça 136), referendadas pelo Tribunal, conforme Acórdão 52/2018-TCU-Plenário (peça 144).

79. As análises efetivadas nesta instrução restringiram-se às questões tratadas no Achado III.2 do Relatório de Auditoria 404/2016 (peça 27), haja vista as irregularidades abordadas nesse achado estarem tipificadas como IGR, merecendo tratamento especial, nos termos do art. 2º, inc. V, da Resolução TCU 280/2016. Com isso, postergou-se para uma etapa processual posterior as análises referentes às irregularidades tratadas nos Achados III.1 e III.3 a III.7.

80. Quanto ao o exame técnico das manifestações apresentadas pelo consórcio Paviservice/SVC, verificou-se (item I.1 do Exame Técnico desta instrução) que os novos elementos apresentados não são suficientes para sanear ou elidir as irregularidades apontadas no Achado III.2 do Relatório de Fiscalização 404/2016 (peça 27, p. 17-20). Diante disso, cabe manter os entendimentos já apresentados por esta unidade técnica nas instruções acostadas às peças 133 e 169, os quais foram acatados pelo Tribunal conforme Acórdão 52/2018-TCU-Plenário (peça 144) e Acórdão 979/2018-TCU-Plenário (peça 173), ambos da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman.

81. Quanto aos elementos apresentados pelo Dnit (item I.2 do Exame Técnico desta instrução), também se verificou a insuficiência destes para sanear por completo a irregularidade apontada no Achado III.2 do Relatório de Fiscalização 404/2016 (peça 27, p. 17-20), uma vez que, embora se possa acatar os volumes de rebaixo de subleito, de corte e de aterro informados no trabalho que foi denominado de 'Estudo 2', a distribuição de massas da terraplenagem ali apresentada deixou de considerar uma importante caixa de empréstimo, localizada na est. 2089.

82. Com o fito de obter-se um indicativo da materialidade envolvida no fato de haver sido desconsiderada a caixa de empréstimo localizada na est. 2089, realizou-se uma nova distribuição de massas da terraplenagem (peça 195), a exemplo do que já havia sido feito pela equipe de auditoria, chegando-se a uma estimativa de valores medidos indevidamente de R$ 7.636.519,84 (3/2013), quantia significativamente superior à estimada pelo Dnit conforme o 'Estudo 2' (R$ 1.445.617,94).

83. Não obstante, considerando que a nova estimativa (R$ 7.636.519,84) é próxima ao valor tomado como parâmetro na determinação cautelar de retenção de valores (R$ 8.487.330,40 - 3/2013), bem como considerando que o volume de material da caixa de empréstimo localizada na estaca Est. 2089 - LE adotado no cálculo feito nesta instrução é passível de variações, avalia-se que cabe manter, para fins de estimativa do dano ao erário associado ao Achado III.2, o valor originalmente adotado na medida cautelar, qual seja, R$ 8.487.330,40 (3/2013).

84. Com relação ao cumprimento da medida cautelar de retenção de pagamentos, constatou-se, conforme item II.1 do Exame Técnico desta instrução, que as medições do Contrato 05.00202/2014 não contemplaram, por completo, as retenções relacionadas ao Achado III.2, entretanto os pagamentos

não foram realizados e os processos dessas medições foram encaminhados à SRDNIT/BA para correção. Dessa forma, não se pode considerar como descumprida a medida cautelar.

85. Por outro lado, avaliou-se que permanece pendente de cumprimento a determinação direcionada àquela autarquia no item 40.6.1 do despacho de 3/1/2018 (peça 136), sobretudo no que diz respeito à elaboração de 'uma distribuição de terraplenagem que considere os empréstimos de fato utilizados na obra, incluindo, nesse trabalho, informações sobre todas as caixas de empréstimo utilizadas', já que o Dnit, ao atender tal comando, deixou de considerar em sua distribuição de terraplenagem a caixa de empréstimo localizada na est. 2089, já mencionada acima. Dessarte, propõe-se fixar um prazo de trinta dias para que o Dnit reapresente uma nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição, levando-se em consideração a caixa de empréstimo localizada na est. 2089 (item II.2 do Exame Técnico desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

86. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo que o Tribunal:

a) mantenha a medida cautelar proferida no item 40.2.1 do despacho do Exmº Min. Relator deste processo, emitido em 3/1/2018 (peça 136) e referendado pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário;

b) fixe um prazo de **trinta dias**, para que o Dnit, em cumprimento ao item 40.6.1 do despacho do Exmº Min. Relator deste processo, emitido em 3/1/2018 (peça 136) e referendado pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, encaminhe a este Tribunal uma nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição, levando-se em consideração a caixa de empréstimo localizada na est. 2089, conforme apontado nesta instrução."

É o relatório.

VOTO

Em exame relatório de auditoria relativo às obras de construção da BR-235/BA, no trecho de Pinhões a Juazeiro, compreendendo os quilômetros 282 a 357,4, objeto do Contrato 05.00202/2014, celebrado entre o Dnit e o Consórcio Paviservice/SVC.

2. Mediante o Acórdão 52/2018 – TCU – Plenário este Tribunal referendou cautelar por mim adotada, mediante despacho, com vistas à retenção dos pagamentos devidos ao consórcio até o montante dos prejuízos estimados na execução do contrato (R$ 8.487.330,40, ou 7,7% do valor do contrato a preços iniciais), em face de indícios de superfaturamento pela medição e pagamento de serviços desnecessários, referentes à substituição da camada de subleito do trecho em construção, e execução dos serviços de terraplenagem, consignados no Achado III.2 do relatório de auditoria.

3. Diante do que restou evidenciado no referido achado a obra foi classificada com IG-R, conforme comunicação realizada ao Congresso Nacional.

4. Em que pese ainda restarem pendentes de exame outros indícios de irregularidades apontados na execução das obras, indicados no relatório de fiscalização, esta etapa processual cuida tão somente da análise das respostas às oitivas realizadas nos termos § 3º do art. 276 do RI/TCU, conforme determinam a Resolução TCU 280/2016, e o § 6º do art. 276 do Regimento Interno.

5. O indício de irregularidade compreendeu duas constatações da equipe de auditoria. A primeiro delas, referente à remuneração do consórcio de empresas pela remoção de camadas de subleito em trechos da rodovia onde seriam realizados aterros superiores a 60 cm (em alguns trechos o aterro situava-se em até 3 metros de altura), nos quais não se fazia necessário realizar-se tal remoção.

6. Em face da realização de aterros compactados com as dimensões observadas, o solo existente no subleito da rodovia poderia ser desconsiderado, para fins de remoção, uma vez não trazer interferência ao corpo estradal, de modo que, nesses determinados trechos, a remoção de tais camadas revelava-se medida desnecessária e, portanto, antieconômica. Em que pese essa constatação, possível

de ser verificada já no início da execução da obra, foi realizada revisão de projeto em fase de obras na qual foram revistas para maior as alturas de aterro, oportunidade na qual os serviços de rebaixo deveriam ser excluídos, uma vez não fazer sentido rebaixar-se o leito e subleito para em seguida submetê-lo a aterros significativos que, do ponto de vista técnico, dispensariam tais rebaixos. Ao revés, no entanto, o serviço em questão, previsto na planilha inicial do contrato, foi mantido e pago ao consórcio construtor, redundando em prejuízo estimado em R$ 3.321.871,76 (3/2013), conforme cálculos preliminares da SeinfraRodoviaAviação.

7. Adicionalmente, constatou a equipe de fiscalização deste Tribunal que na execução desses serviços, compreendendo o conjunto de terraplenagem, houve utilização de caixas de empréstimos de materiais para depósito no leito da rodovia e execução de aterros e terraplenagem, que se situavam mais próximas aos locais em que foram executados os serviços, abandonando-se, na execução da obra, as caixas de empréstimo previstas em projeto, mais distantes, e, portanto, mais onerosas quanto ao custo de transporte. Consequentemente, tal alteração redundou na utilização de distâncias médias de transporte inferiores às previstas e consideradas para fins de medição e pagamento ao consórcio de empresas, gerando prejuízo estimado em R$ 5.165.458,04.

8. Dessarte, da soma desses dois montantes é que se chegou aos prejuízos estimados e objeto da retenção cautelar de valores.

9. Por ocasião da cautelar foi determinado ainda ao Dnit que adotasse providências com vistas à elaboração de uma estimativa real dos serviços de terraplenagem passíveis de medição no contrato, que desconsiderasse os serviços de rebaixo e substituição de subleito executados desnecessariamente, e que fosse baseada em uma distribuição de terraplenagem que considerasse os empréstimos de fato realizados na obra, incluindo, nesse trabalho, informações sobre todas as caixas de empréstimo utilizadas, de forma a propiciar elementos à apuração concreta dos prejuízos, de acordo com a realidade verificada na obra, bem como a revisão ou a confirmação do dano apontado por estimativa por este Tribunal.

10. A decisão cautelar foi objeto de agravo interposto pelo Consócio Paviservice/SVC, formado pelas empresas Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. e SVC Construções Ltda., o qual foi apreciado por este Tribunal mediante o Acórdão 979/2018 – Plenário, com negativa de provimento, mantendo-se, portanto, a medida cautelar de retenção de valores.

11. Consoante exposto no relatório precedente, em resposta à oitiva o consórcio construtor aduziu, em síntese, que: (a) as dificuldades enfrentadas no início dos serviços teriam influenciado o plano de ataque e impedido o consórcio de tomar conhecimento tempestivo da desnecessidade dos serviços de rebaixo de subleito; (b) os serviços de rebaixo executados e medidos e não minoraram a qualidade e solidez da plataforma estradal, e pelo contrário, aumentaram sua solidez; (c) a obra foi contratada sob regime de preço global, com previsão de pagamento por unidade de extensão, razão pela qual não teria porque deixar de utilizar empréstimos com distâncias de transporte menores em detrimento de empréstimos bem mais distantes.

12. Além disso, o consórcio voltou a aduzir, como em etapa anterior destes autos, que: (a) a obra foi iniciada com a realização dos serviços de rebaixo do subleito, não havendo possibilidade de o consórcio ter tomado conhecimento tempestivo da desnecessidade da execução dessa atividade; (b) os serviços teriam sido executados seguindo rigorosamente o projeto executivo, conforme contrato assinado, não se lhe atribuindo responsabilidade pela gestão do projeto; (c) a necessidade de alteração com acréscimo na altura dos aterros só foi evidenciada no curso das obras, quando os serviços de rebaixo já estavam executados; (d) a alteração de projeto foi técnica e economicamente fundamentada; (e) o quadro de distribuição de massas da equipe de auditoria, teórico, não representa os serviços de fato realizados na obra; e (f) o consórcio não vislumbrou erros claros no projeto que demandassem necessidade de o Dnit ser informado sobre sua ocorrência.

13. De sua vez, a unidade técnica especializada, refutando esses argumentos, consignou em instrução do feito que restou evidenciada a desnecessidade dos serviços, conforme disposto nas Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - Instruções para

acompanhamento e análise – Publicação IPR-739/2010. Consignou a unidade, ainda, que em nenhum momento apontou-se que teria havido minoração da qualidade e solidez da plataforma com a realização do serviço de rebaixo, mas apenas que era desnecessário, conforme as normas de construção, bem como que o consórcio não apresentou nenhuma evidência técnica acerca de melhoria da solidez com a execução do serviço, que era, em todo o caso, desnecessário.

14. Ademais, segundo a secretaria, a falha relativa aos rebaixos de subleito poderia ter sido detectada já a partir dos dados do projeto original, uma vez caracterizadas desde o projeto executivo, bem como que o plano de ataque, de responsabilidade do próprio consórcio executor, não exime a empresa de responsabilidade. Ao ver da unidade técnica especializada, seria plenamente possível identificar, já na fase inicial da obra, a necessidade de acréscimos das alturas de aterros e a desnecessidade da realização dos serviços de rebaixo de subleito, no quantitativo previsto no projeto original. Outrossim, a preexistência de bueiros não dispensaria a realização de trabalhos preliminares de identificação, locação e avaliação das características desses dispositivos em relação ao projeto, situação que comportaria comunicação ao Dnit no início da execução.

15. Quanto ao contrato, asseverou a secretaria que o pagamento por preço global não impediria que, constatadas as divergências entre o projeto e a execução da obra, fossem celebrados aditivos de forma a refletir adequadamente a equação econômico-financeira do contrato. Tais aditivos, consoante consigna a unidade técnica especializada, *"podem ser formalizados visando a melhoria da adequação técnica da obra, quando for verificada a necessidade de alterações em especificações de serviços ou de pressupostos de projeto, e essas modificações influenciem, de maneira significativa, a equação econômico-financeira do contrato"*.

16. Já quanto à distribuição de massas elaborada pela equipe de auditoria, salienta a SeinfraRodoviaAviação que se tratou de estimativa, e que este Tribunal determinou ao Dnit o levantamento do efetivo montante para servir de subsídio ao exame de mérito da matéria.

17. Dessarte, com essa linha de argumentação, que resumi nas linhas anteriores, não encontrou a secretaria razão para reforma da decisão cautelar outrora adotada por este Tribunal.

18. O Dnit, por sua vez, encaminhou o trabalho realizado pela supervisora das obras, a empresa Direção Consultoria e Engenharia, em atendimento ao que lhe fora determinado, no qual foram apresentados dois estudos. No primeiro estudo fez-se nova avaliação dos quantitativos, porém sem desconsiderar os serviços de rebaixo e substituição do subleito executados desnecessariamente, como determinado por este Tribunal. O segundo, por sua vez, contemplou o expurgo de tais serviços desnecessários, indicando-se, em consequência, a necessidade de estorno do valor de R$ 1.445.617,94 do contrato. Quanto a esse segundo estudo, a análise empreendida pela secretaria aponta coerência no tocante aos volumes indicados para possível glosa, assentido, portanto, com o valor apontado pelo Dnit, embora inferior ao levantado por estimativa realizado pela secretaria.

19. Entrementes, no que tange à utilização das caixas de empréstimo, embora entendendo corretos os procedimentos realizados pelo Dnit com vistas ao levantamento da demanda de material dessas caixas, para emprego nos serviços de aterros, e coerentes as indicações de suas localizações, conforme as imagens de satélite utilizadas pelos auditores, para confrontação, apontou a unidade técnica possível falha na desconsideração de ao menos uma importante caixa de empréstimo identificada nas imagens de satélite reproduzidas no relatório precedente, demandando, por isso, renovação de determinação àquela autarquia com vistas ao seu levantamento, com respectiva reapresentação do estudo realizado.

20. Após elaboração de novo quadro de distribuição de massas, concluiu a unidade técnica especializada pela existência de dano potencial da ordem de R$ 7,63 milhões, próximo, portanto, ao montante de R$ 8,4 milhões inicialmente calculado e objeto de retenção cautelar. Como os volumes da caixa de empréstimo apontada pela secretaria é passível de variações, entendem os auditores que cabe manter a retenção nos valores originalmente apontados.

21. Por fim, tem-se que, segundo levantamento constante da tabela 2 da instrução, houve efetiva retenção, até o momento, do montante de R$ 2.496.833,33. Em que pese a retenção cautelar ter-se

efetivado em montante ainda inferior ao determinado por este Tribunal, não há notícia de descumprimento da medida cautelar, porquanto o contrato ainda se encontra em execução.

22. Dessarte, propõe a SeinfraRodoviaAviação, além da manutenção da medida cautelar outrora adotada por este Tribunal, que seja fixado prazo de trinta dias ao Dnit para que envie nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição, com consideração, também, da caixa de empréstimo ignorada pelos estudos que foram encaminhados a este Tribunal.

23. Face o que restou evidenciado na instrução reproduzida no relatório precedente, consigno que acolho as análises e proposições da SeinfraRodoviaAviação e as incorporo a estas razões de decidir.

24. Sem embargo, consigno que as oitivas ora examinadas se restringem aos argumentos apresentados quanto aos fundamentos adotados para a adoção da medida cautelar de retenção. Além de não se tratar de exame exauriente sobre a matéria, anoto que o mérito das questões debatidas, bem como os volumes e os valores financeiros sujeitos a eventual glosa definitiva serão ainda objeto de levantamento, com a medida alvitrada pela secretaria, cujo resultado, a ser apresentado, ainda estará sujeito ao contraditório e à ampla defesa do consórcio construtor, antes de eventual decisão de mérito por este Tribunal, o que se dará, oportunamente, mediante oitiva prevista no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

25. Dessarte, estou de acordo com a manutenção da medida cautelar outrora adotada, bem como com a medida preliminar concernente à efetiva e concreta apuração dos prejuízos porventura causados na execução do contrato, cujo levantamento deverá ser realizado pelo Dnit com o auxílio da supervisora das obras, se necessário.

Ante o exposto, acolhendo as proposições da SeinfraRodoviaAviação, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2775/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.760/2016-5.

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

3. Interessados/Responsáveis: Congresso Nacional; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Direção Consultoria e Engenharia Ltda. (32.963.001/0001-28); JDS - Engenharia e Consultoria Ltda. (40.376.139/0001-59); Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. (01.397.753/0001-45); SVC Construções Ltda. (01.543.722/0001-55).

4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).

8. Representação legal:

8.1. Manoel Pinto (11.024/OAB-BA), representando Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. e SVC Construções Ltda.;

8.2. Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada nas obras de construção da BR-235/BA, no segmento do km 282,0 ao km 357,4 (Pinhões até Juazeiro), com extensão total de 75,4 km, objeto do contrato celebrado entre o Dnit e o Consórcio Paviservice/SVC (Contrato 05.00810/2010),

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

9.1. manter a medida cautelar adotada mediante despacho do Relator à peça 136 destes autos, referendada pelo Acórdão 52/2018 – TCU – Plenário;

9.2. fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, em cumprimento ao item 40.6.1 do referido despacho de cautelar, encaminhe a este Tribunal nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição que leve em consideração, também, a caixa de empréstimo localizada próximo à estaca 2089, conforme apontado na instrução da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, reproduzida no relatório desta deliberação, incluindo informações sobre sua utilização na obra, com respectivos volumes empregados, de forma a propiciar elementos à apuração concreta dos prejuízos, de acordo com a realidade verificada na obra, bem como a revisão ou a confirmação do dano apontado por estimativa por este Tribunal, e

9.3. dar ciência deste acórdão ao Dnit, às empresas interessadas, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2775-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário

TC-031.439/2018-7

Natureza: Representação

Órgão/Entidade/Unidade: Ministério da Saúde - Coordenação Geral de Material e Patrimônio

Interessado: Cast Informática S.A. (03.143.181/0001-01)

Representação legal: Marcelo Cama Proença Fernandes (22.071/OAB/DF) e outros, representando Cast Informática S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE EQUIPE DE AUDITORIA. INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO. CONTRATAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. OITIVA PRÉVIA. MEDIDA CAUTELAR. REFERENDO.

RELATÓRIO

Em exame Representação formulada por equipe de auditoria responsável pela fiscalização de nº 193/2018 do Fiscalis, auditoria essa por mim autorizada no bojo do TC-012.362/2018-2, sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC, nas unidades Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp); Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea); Departamento Nacional de

Infraestrutura de Transportes (Dnit); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Fundo Nacional da Saúde (Funasa); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério da Saúde (MS); Ministérios dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MT); Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro); e Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe (Dnit/SE).

2. Referida auditoria é objeto do TC 015.920/2018-6, tendo por objeto avaliar a conformidade e a necessidade das aquisições de tecnologia da informação.

3. Entretanto, no curso dos trabalhos de fiscalização, realizados junto ao Ministério da Saúde, a equipe detectou indícios de irregularidades relativos ao Contrato 19/2014, celebrado com a empresa Cast Informática S.A. em 27/1/2014, no valor original anual de R$ 60.359.973,00 (R$ 86.251.994,86 após aditivos e reajustes).

4. Após oitiva prévia do Ministério da Saúde e da empresa contratada, concedi medida cautelar nos termos do Despacho proferido à peça 73:

"4. Segundo apurações preliminares da equipe de fiscalização, há no referido contrato de prestação de serviços de sustentação do ambiente de TI do Ministério da Saúde, indícios de irregularidades atinentes à ausência de avaliação dos resultados dos serviços, medidos em Unidade de Serviço Técnico (UST), baseado em catálogo de serviços, bem como indício de sobrepreço/superfaturamento.

5. Aduz a equipe de fiscalização, nesse sentido, que os pagamentos são realizados exclusivamente com base na execução dos chamados listados no relatório do sistema, sem a valoração crítica por parte do contratante a respeito da qualidade dos serviços prestados, bem como dos prazos de atendimento e outras variáveis que afetam o nível dos serviços prestados. Tal constatação conduz, segundo os auditores, à caracterização da execução dos serviços por interposição de mão de obra, com disponibilidade de pessoal para a execução das atividades.

6. Além disso, constatou a equipe que os valores cobrados por cada serviço executado corresponderiam a cerca de 8,5 vezes o tempo médio efetivamente utilizado nas tarefas executadas, indicativo esse de superfaturamento na execução contratual. Assim, com base na metodologia de cálculo empregada na inicial da representação, em que se apurou o valor da disponibilidade da mão de obra, ou seja, os valores correspondentes às despesas mensais com os 180 empregados alocados ao contrato, mais o lucro da empresa, estimou-se um superfaturamento da ordem de mais de R$ 5 milhões/mês a título de pagamentos a maior pelos serviços prestados, conduzindo às proposições constantes das peças 34 e 70 dos autos, no sentido de que o Tribunal conheça da representação e determine, cautelarmente, a suspensão da realização de pagamentos no âmbito do contrato que excedam a cifra de R$ 2.558.554,23 mensais, reputada pelos auditores como adequada e suficiente à execução do objeto contratual, e uma vez que valores acima desse montante representariam sobrepreço.

7. Em exame inicial, divergi da unidade técnica, que havia proposto a concessão de medida cautelar *inaudita altera pars*, e, nos termos do Despacho à peça 37, determinei a realização da oitiva prévia.

8. Após realizada a oitiva prévia do Ministério da Saúde (peça 60) e da empresa contratada (peça 61), em relação às quais foi autorizada excepcionalmente a prorrogação do prazo inicialmente estipulado (peça 55), a unidade técnica manteve sua proposta inicial pela concessão da medida cautelar de retenção dos valores, nos termos da instrução à peça 70 dos autos.

9. Considero que os argumentos levantados pelas partes foram devidamente analisados pela unidade técnica, na instrução de peça 70, a qual incorporo às minhas razões de decidir sem prejuízo de tecer as considerações que se seguem.

10. Em cognição sumária, entendo que ao menos as atividades contratadas de 'demandas' e 'suporte' não poderiam, *a priori*, serem classificadas como prestação de serviços mediante mera 'interposição de mão de obra' como afirma a unidade técnica (peça 70, item 58).

11. Inobstante, tal conclusão não tem o condão de afastar a aplicabilidade da metodologia adotada pela Sefti para cálculo do superfaturamento/sobrepreço. O fato de a métrica **prevista**

contratualmente - Unidade de Serviços Técnicos (UST) - estar vinculada ao alcance de resultados não afasta, de antemão, a aplicabilidade de qualquer metodologia de cálculo de sobrepreço/superfaturamento que tenha, como ponto de partida, o custo dos insumos.

12. Há sim, a meu ver, fortes indícios de elevado superfaturamento, em razão de preços excessivos e de falhas na execução contratual.

13. Os exemplos mencionados apontam para várias possíveis causas dos indícios superfaturamento, as quais vão desde falhas graves na concepção do catálogo de serviços, como a irrazoabilidade de pesos atribuídos a determinados serviços (a exemplo do S067 - 'Vulnerabilidade da rede do MS') - peça 70, apêndice, item 11 -, até irregularidades detectadas na execução contratual, a exemplo da constatação da equipe de auditoria quanto ao serviço S159 - 'Apoio Técnico em Sistemas de Suporte à Decisão' à peça 70, apêndice, item 19, ao apontar que 'os responsáveis potencializaram o gasto a maior abrindo várias demandas que poderiam ser atendidas com uma única consulta na qual retornasse a faixa etária como informação'.

14. Em relação à metodologia de cálculo, ressalto que:

a. partiu da quantidade de terceirizados **informada pela própria empresa** (peça 23);

b. pautou-se na **média** salarial efetivamente recebida pelos funcionários da empresa vinculados ao contrato - e não do salário declarado na Rais -, operando elevação da estimativa do custo contratual no sentido de beneficiar a empresa;

c. adotou demais parâmetros da formação de custos **informados pela própria empresa** contratada, em proposta recente, inclusive utilizando o **maior multiplicador encontrado**.

15. Destarte, a metodologia apresenta, a meu ver, os requisitos necessários para fundamentar a medida suscitada pela unidade técnica, além de ter resistido ao contraditório em sede de cautelar.

16. Os fortes indícios apontados pela equipe constituem, por um lado, o *fumus boni juris* e, por outro, demonstram a ausência de *periculum in mora* reverso. Fiando-se no cálculo da unidade técnica, é possível concluir que o valor a ser recebido pela empresa após a retenção em epígrafe será suficiente para cobrir seus custos diretos e indiretos relacionados ao contrato em tela.

17. Além disso, embora se estejo diante de exame sumário, de caráter não exauriente, é oportuno lembrar que, caso confirmados os indícios de superfaturamento, a contratação em tela poderá ter acumulado vultoso dano ao erário, ao longo dos mais de cinquenta e cinco meses em que vigorou.

18. De arremate, não se poderia cogitar a existência de prejuízo aos serviços tecnológicos prestados ao Datasus ou, em última análise, ao próprio SUS, na medida em que a empresa contratada deverá manter o mesmo nível de prestação de serviços que vem desempenhando até então.

19. Nesse sentido, deve a unidade técnica continuar a acompanhar a execução contratual, com vistas a detectar eventual redução intencional da quantidade de prestadores de serviços ou do nível de serviço, por parte da empresa contratada, o que representaria descumprimento indireto da presente medida.

20. Quanto à argumentação de que o Tribunal já teria fiscalizado a avença em epígrafe, em 2014, considero oportuno tecer mais considerações.

21. Primeiramente, resgato que a auditoria de 2014 (TC-014.825/2014-7) teve escopo mais amplo e menos aprofundado do que aquela empreendida em 2018, já que se prestou a 'avaliar a maturidade do processo de trabalho de gerenciamento de contratos de TI do Ministério da Saúde, por meio da verificação amostral da conformidade de sua gestão'.

22. Além disso, é importante destacar que a sistematização do controle das tarefas executadas no bojo do contrato em tela ocorreu em momento posterior àquela fiscalização. Até então, não era possível se conhecer ou detalhar o conteúdo específico de cada ordem de serviço, inviabilizando a avaliação de sobrecusto contratual.

23. A respeito da opacidade da execução contratual à época, transcrevo trecho do relatório que acompanha o Acórdão 803/2016-Plenário, que apreciou a fiscalização de 2014:

46. Entretanto, na resposta ao item C.1 do Ofício de Requisição 3-369/2014 - Sefti (peça 27, p. 286, peça 61, p. 2), o Ministério noticiou que ***ainda não estava implementado em tal sistema o acompanhamento das ordens de serviço relacionadas a tarefas rotineiras nem a tarefas do tipo demandas*** *(no mês de fevereiro essas duas categorias de tarefas corresponderam a R$ 1.593.430,7, isto é, 31% do valor pago relativo àquele mês).* ***O sistema SRM-MÁXIMO sequer acompanha as tarefas do tipo suporte em sua totalidade, uma vez que ainda não controla e registra todos os incidentes e requisições de serviço*** *(peça 61).*

47. O Ministério ***esperava*** *que tais funcionalidades* ***fossem implementadas até o final de agosto de 2014*** *(peça 27, p. 286; peça 61, p. 2),* ***o que não ocorreu****, conforme observado em entrevista realizada em 2/9/2014 com a gestora do contrato.*

48. Ademais, na ferramenta de controle de demandas usada pelo MS, o SRM-MAXIMO, ***não há campo ou mecanismo que permita relacionar uma ordem de serviço à tarefa a que deveria corresponder na classificação adotada no catálogo de serviços do edital*** *(peça 54, p. 2-3). Por consequência,* ***a ferramenta de controle de demandas deixa de registrar o quantitativo de UST das tarefas que compõem cada OS****. (g.n.)*

24. Assim, é possível concluir que a atuação anterior desta Corte não constitui óbices para a presente intervenção.

25. Ante o exposto, entendo que os elementos constantes dos autos são suficientes para o exame perfunctório, inerente a esta fase processual. Com efeito, em conformidade com a proposta instrutória (peça 70, p. 13), determino, cautelarmente, com base no art. 276, *caput*, do **Regimento** Interno do TCU, ao Ministério da Saúde que se abstenha de efetuar pagamentos mensais no âmbito do Contrato 19/2014, firmado com a empresa Cast Informática S.A., que excedam a cifra de R$ 2.558.554,23, até que esta Corte de Contas se pronuncie a respeito do mérito da questão, tendo em vista os indícios de que tais valores excedentes representam sobrepreço.

26. Nestes termos, restituo os autos à unidade técnica para realização de oitiva das partes, no prazo de quinze dias.

27. Por fim, releva trazer à baila trecho da manifestação do Ministério da Saúde constante dos autos, ao mencionar a possibilidade de 'prorrogarmos o atual Contrato por mais 12 (doze) meses, com base no artigo 57, inciso II, § 4º, da Lei 8.666/93 (por excepcionalidade), em razão da presente Representação encontrar-se ainda *sub judice*' (peça 63, p. 24).

28. Cabe esclarecer ao Ministério que, ao contrário do que tal menção pressupõe, a presente discussão **não gera qualquer óbice à realização de nova licitação, tampouco constitui razão para prorrogação contratual**.

29. Nesse sentido, e em razão da proximidade do fim da vigência contratual, determino, ainda, à Sefti que:

a. diligencie o Ministério da Saúde/Datasus com vistas a se conhecer o ***status*** **atualizado da contratação que vier a suceder o Contrato 19/2014**, tendo em vista a proximidade do fim de sua vigência;

b. dê ciência imediatamente ao Ministério da Saúde, inclusive à sua Consultoria Jurídica e ao Controle Interno ministerial, que a contratação de serviços continuados em regra deve respeitar o prazo de sessenta meses, de modo que a prorrogação prevista no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993, é **medida de caráter excepcional** que somente poderá ser utilizada quando houver **pleno atendimento ao interesse público**, inclusive quanto à sua **economicidade**;

c. dê ciência aos gestores responsáveis por eventual prorrogação contratual quanto à **possibilidade de que sejam solidariamente responsabilizados pelo dano que vier a ser confirmado por esta Corte** relativamente ao período após 27/1/2019."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Representação formulada por equipe de auditoria, com pedido de concessão de medida cautelar *inaudita altera pars*, em face de indícios de superfaturamento relativo ao Contrato 19/2014, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e a empresa Cast Informática S.A., em 27/1/2014, no valor original anual de R$ 60.359.973,00 (R$ 86.251.994,86 após aditivos e reajustes).

2. Segundo apurações preliminares da equipe de fiscalização, em síntese, há no referido contrato de prestação de serviços de sustentação do ambiente de TI, indícios de irregularidades atinentes à ausência de avaliação dos resultados dos serviços, medidos em Unidade de Serviço Técnico (UST), baseado em catálogo de serviços, bem como indício de sobrepreço/superfaturamento.

3. Assim, fiando-se em cálculo realizado com base nos custos da empresa contratada, a Sefti propôs a expedição de cautelar determinando a suspensão da realização de pagamentos no âmbito do contrato que excedessem a cifra de R$ 2.558.554,23 mensais.

4. Em exame inicial, divergi da unidade técnica, que havia proposto a concessão de medida cautelar *inaudita altera pars*, e, nos termos do Despacho à peça 37, determinei a realização da oitiva prévia.

5. Após análise das razões apresentadas pela empresa contratada e pelo Ministério da Saúde, a Sefti manteve a proposta anterior de concessão de medida cautelar, por mim acatada mediante Despacho de peça 73.

6. Antes as razões de decidir apresentadas no relatório precedente e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, manifesto-me por que o Tribunal referende a medida cautelar em epígrafe.

7. Por oportuno, destaco a interposição de Agravo pela empresa Cast Informática S.A. às peças 80-83, o qual foi conhecido por meio do Despacho à peça 85, e encaminhado à Sefti para que seja promovida sua instrução, na medida em que a análise do expediente apresentado requer exame técnico.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2776/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.439/2018-7.
2. Grupo II – Classe VII - Assunto: Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Cast Informática S.A. (03.143.181/0001-01).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde - Coordenação Geral de Material e Patrimônio.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).
8. Representação legal:
8.1. Marcelo Cama Proença Fernandes (22.071/OAB-DF) e outros, representando Cast Informática S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por equipe de auditoria responsável pela fiscalização de nº 193/2018 do Fiscalis (TC 012.362/2018-2), tendo por objeto avaliar

a conformidade e a necessidade das aquisições de tecnologia da informação, a qual se debruçou sobre o Contrato 19/2014,

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. 276, *caput*, do RI/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo Relator por meio do despacho contido na peça 73 destes autos, transcrito no Relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Saúde e à empresa Cast Informatica S.A.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2776-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-033.891/2016-8

Natureza: Representação

Órgão/Entidade/Unidade: Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)

Responsáveis: Marcus Cavalcanti, Secretário de Infraestrutura do Estado da Bahia (CPF 178.463.155-87); José da Silva Tiago, Diretor-Geral do Dnit (CPF 089.172.641-15)

Representação legal: Cecilia Machado Cafezeiro (CPF 897.111.495-91), representando a Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA); Paulo Aristóteles Amador de Sousa (CPF 854.786.794-53), representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Gilberto Mendes Calasans Gomes (43391/OAB/DF) e outros, representando OAS Engenharia e Construções S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. OBRAS DE DUPLICAÇÃO NA BR-415/BA. RDC. ANTEPROJETO E ORÇAMENTO COM ADOÇÃO DE SOLUÇÕES ONEROSAS COM REFLEXO NO PREÇO ESTIMADO DA LICITAÇÃO. ADJUDICAÇÃO DO CERTAME. ACÓRDÃO ANTERIOR COM DETERMINAÇÃO PARA ELABORAÇÃO DE NOVO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA COM CORREÇÕES. ATENDIMENTO INSATISFATÓRIO. FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO PARA ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES EXPEDIDAS. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA PERMITIR A EXECUÇÃO CONTRATUAL LIMITADA AOS SERVIÇOS INICIAIS. APRESENTAÇÃO DE UMA SEGUNDA VERSÃO DO NOVO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA. ANÁLISE TÉCNICA. ACEITAÇÃO. COMPARAÇÃO COM O PREÇO CONTRATADO. ACOLHIMENTO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela SeinfraRodoviaAviação (peças 186/188).

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de instrução técnica resultante de determinação constante de despacho do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (peça 179, p. 4), fundamentada no art. 157 do RI/TCU e exarada no âmbito destes autos, que trata da representação formulada pela Secex/BA a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do RDC Eletrônico 001/2016 (Edital e seus anexos à peça 1), conduzido pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA), com previsão de aporte de recursos federais decorrentes do Termo de Compromisso 1.172/2013 (peça 52, p. 79-91), firmado entre o estado da Bahia e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

2. O objetivo do certame é a 'Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Duplicação pela Margem Direita do Rio Cachoeira, Pavimentação em CBUQ e Obras de Artes Correntes e Especiais na BR-415/BA', em trecho rodoviário compreendido entre os municípios de Ilhéus e Itabuna, no estado da Bahia.

3. O orçamento das obras, encaminhado a este Tribunal, apresentava um valor estimado de R$ 110.974.115,75 (mar/2015), resultante da soma dos valores de R$ 101.169.843,57, relativos ao orçamento original de referência, e de R$ 9.804.272,18 (9,96%) relativos à parcela adicional de risco (peça 8, p. 694). A empresa OAS Engenharia e Construção S.A. venceu a licitação apresentando uma proposta no valor de R$ 105.000.000,00 (mar/2015), portanto, houve uma redução de R$ 5.974.115,75 em face ao valor estimado pela Administração, o que representa um desconto de 5,38% (peça 2, p. 2-3).

HISTÓRICO

4. A Secex/BA, por meio de processos de produção de conhecimento, realizou análises do Edital do RDC Eletrônico 001/2016 (Edital e seus anexos à peça 1) e da documentação referente ao processo licitatório (peças 5-8), incluindo o orçamento à peça 8.

5. Em decorrência da ação, foi autuada a presente representação para apurar indícios de irregularidades em critérios adotados no orçamento paramétrico da obra, que continha 'metodologias construtivas mais onerosas do que as usualmente adotadas para diversos serviços representativos previstos para o empreendimento' (peça 16, p. 3).

6. Conforme pronunciamento da Secex/BA à peça 16, p. 2, os possíveis critérios antieconômicos apontados foram:

a) previsão de produção de concreto em betoneiras de 400 e 750 litros;

b) adoção de taxa de aço de 130 kg/m³, enquanto obras semelhantes chegam a usar 80 kg/m³;

c) previsão de forma plastificada (peça 8, p. 35), em detrimento de formas metálicas, mesmo havendo indicativo da possibilidade de utilização de estruturas em pré-moldadas;

d) adoção de escoramentos em madeira (peça 8, p. 36), mais oneroso frente aos escoramentos metálicos;

e) escolha de solução técnica potencialmente antieconômica para as fundações, orçadas em tubulões com ar comprimido (peça 8, p. 35), mais caros do que outras soluções, em tese, mais econômicas e viáveis tecnicamente, a exemplo de estacas metálicas, estacas raiz e sapatas, conforme estudo constante do processo administrativo do Dnit e do projeto enviado pela Seinfra (peça 12, p. 24, 30 e 39).

7. Além disso, foram identificadas as possíveis irregularidades (peça 16, p. 2), a saber:

a) previsão de utilização de brita e areia comerciais nas composições dos custos dos serviços, opção mais onerosa, em detrimento da exploração de jazidas pela empresa contratada (peça 8, p. 35-47);

b) previsão de utilização do material oriundo do desmonte dos cortes de 3ª categoria no corpo de aterro, sem apresentar o respectivo estudo acerca da possibilidade do uso de tal material como brita para os serviços da obra, evitando a aquisição de brita comercial mais onerosa (as demolições, em tese, poderiam ser melhor aproveitadas) (peça 16, p. 2).

8. Apontaram-se, ainda, incertezas relativas à responsabilidade dos entes signatários do termo de compromisso quanto à assunção dos custos das desapropriações, bem como em relação a eventuais serviços para mitigação de impactos arqueológicos (peça 16, p. 5).

9. Antes da formalização da presente representação, a unidade técnica realizou diligências à Seinfra/BA

e à Superintendência Regional do Dnit no estado da Bahia (SRDNIT/BA) objetivando esclarecer os indícios de irregularidades citados acima (peças 11 e 9, respectivamente). Contudo, os elementos apresentados em resposta não foram suficientes para elidir os indícios levantados.

10. Ademais, em 18/11/2016, mesmo havendo questionamentos por parte desta Corte de Contas quanto à correção do orçamento base que fundamentava o certame licitatório, o resultado da licitação foi homologado (peça 3).

11. Considerando a iminente assinatura do contrato, a Secex/BA, em 28/11/2016, autuou a representação objeto destes autos e propôs a adoção de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para suspensão dos procedimentos do certame licitatório (peça 16).

12. Ao analisar a questão no despacho acostado à peça 17, o Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti considerou que a situação não refletia urgência suficiente para que se adotasse cautelar *inaudita altera pars*, entretanto acompanhou os demais encaminhamentos propostos pela unidade técnica, determinando:

a) oitiva da Seinfra/BA, do Dnit e da OAS Engenharia e Construção S.A. quanto aos fatos apontados na presente representação, em especial quanto aos indícios de irregularidade identificados nas metodologias construtivas;

b) oitiva da Seinfra/BA e do Dnit no que tange aos seguintes temas:

b.1) divisão de responsabilidades e atribuições quanto aos processos de desapropriação e respectivas despesas;

b.2) ausência de manifestação expressa do Iphan sobre os impactos arqueológicos do empreendimento;

c) diligência à Seinfra/BA para que informasse o estágio em que se encontrava o certame, inclusive quanto à celebração do contrato e à emissão da ordem de serviços.

13. Assim, a unidade técnica encaminhou os ofícios acostados às peças 19, 20, 21 e 22, visando o cumprimento das determinações constantes no despacho do Exmo. Min. Augusto Sherman Cavalcanti (peça 17).

14. A documentação encaminhada (peças 26, 28, 32, 52, 53, 58, 59 e 71) em atendimento aos ofícios foi analisada pela Secex/BA na instrução acostada à peça 76.

15. Segundo a unidade técnica, as respostas apresentadas não lograram justificar os parâmetros antieconômicos adotados no orçamento paramétrico da obra. Todavia, a Secex/BA considerou desnecessária a adoção da medida cautelar. Para tanto, ponderou que a Seinfra/BA, em consonância com o Dnit, havia se comprometido a somente firmar o contrato após as correções que se fizesse m necessárias serem aprovadas pelo TCU (peça 28, p. 1 e peça 76, p. 39).

16. Acolhendo a instrução da Secex/BA acostada à peça 76, esta Egrégia Corte de Contas, mediante o Acórdão 865/2017-TCU-Plenário (peça 83), de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, deliberou pela adoção das seguintes medidas:

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

9.2. indeferir a medida cautelar proposta na presente representação, prevista no art. 276 do Regimento Interno do TCU, em virtude do compromisso da Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA), em consonância com entendimento expresso pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), de celebrar o contrato decorrente da licitação RDC Eletrônico 001/2016, conduzido por aquele órgão estadual, somente após as correções especificadas no item 9.3 a seguir;

9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e à Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA) que, previamente à assinatura do contrato e ao início de sua execução, elaborem, no prazo de sessenta dias, novo orçamento de referência contemplando os critérios e metodologias abaixo indicados, para fins de comparação com a melhor proposta ofertada no RDC Eletrônico 001/2016, condicionada a contratação dos projetos básico e executivo e execução das obras de duplicação da rodovia BR-415/BA, trecho Itabuna-Ilhéus, à aceitação dos referidos critérios e às

respectivas consequências contratuais pela empresa a ser contratada, utilizando a mesma data-base adotada nesse certame, justificando, tecnicamente, quando for o caso, a inviabilidade de qualquer das soluções indicadas:

utilização de método construtivo para produção de concreto, contemplando avaliação comparativa da produção do concreto, ao menos, em central de concreto, caminhão betoneira próprio para a produção de concreto e aquisição em concreteira local, ou mesmo um modelo misto que combine várias destas soluções;

utilização de método construtivo para as soluções de fundações, contemplando análise comparada do uso de sapatas, estaca raiz, estacas metálicas e tubulões, em especial nos locais em que não haja a presença de água, ante a indicação de tais soluções no projeto básico doado pelo Derba ao Dnit, que, em tese, foi baseado em estudos mais detalhados do que um anteprojeto;

adoção de composições de preços unitários dos serviços que utilizam brita e areia, considerando a utilização de materiais de jazidas não comerciais exploradas pela própria empreiteira, em especial contemplando a rocha proveniente das escavações de material de 3ª categoria, levando em conta, ainda, outras mudanças decorrentes desta opção, a exemplo das alterações nas distâncias de transporte, devendo, a eventual inviabilidade das soluções indicadas ser demonstrada mediante sondagens e ensaios laboratoriais;

utilização de formas metálicas, considerando o maior aproveitamento desta solução, em especial em função da previsão e uso corriqueiro de estruturas pré-moldadas em obras de porte semelhante;

utilização de escoramento metálico, em detrimento do escoramento de madeira, com o respectivo reaproveitamento tecnicamente possível;

9.4. determinar ao Dnit e à Seinfra/BA que, no prazo de sessenta dias, apresentem os seguintes elementos à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA):

formalização do entendimento quanto à identificação da entidade à qual cabem as responsabilidades e atribuições, inclusive indenizações, referentes aos processos de desapropriações necessárias à execução do empreendimento, bem como comprovação da existência de dotação orçamentária para tais serviços;

demonstração da renovação da autorização de direito de uso dos recursos hídricos e da autorização de supressão de vegetação nativa, contempladas na Portaria Inema 6439, de 27 de novembro de 2013, do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema);

9.5. recomendar ao Dnit que promova a inserção no Sicro das composições unitárias para produção de concreto produzido em central e também em caminhão betoneira com característica técnica para tal finalidade;

9.6. dar ciência da presente deliberação e das peças que a fundamentarem ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit - Sede), à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia e à OAS Engenharia e Construções S.A.; e

9.7. **determinar à Secex/BA, nos termos do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Portaria** Segecex 13, de 27 de abril de 2011, que proceda ao monitoramento das determinações constantes do presente acórdão.

17. Em atendimento ao item 9.6 do Acordão 865/2017-TCU-Plenário (peça 83), foram encaminhadas as devidas comunicações processuais (peças 86, 87, 88, 89, 93 e 97) e recebidas as respectivas ciências de comunicação (peças 90, 91, 92, 95, 96 e 98).

18. Em atendimento ao item 9.3 do referido acordão, a Seinfra/BA apresentou a documentação constante à peça 99, na qual constam 'estudos sobre os critérios e metodologias indicados por este Tribunal, adaptando o orçamento às recomendações ou justificando quando inviável'.

19. Por sua vez, a Diretoria Geral do Dnit, mediante expediente à peça 100, solicito u prorrogação de sessenta dias no prazo para o atendimento ao determinado no Acordão 865/2017-TCU- Plenário, no caso, nos itens 9.3 e 9.4 e nos subitens de ambos (peça 83). A Secex/BA encaminhou os autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator, opinando pelo deferimento da solicitação (peças 101- 102).

20. Além disso, em acréscimo a essas manifestações, o Estado da Bahia solicitou, à peça 104, que fosse admitida a contratação da empresa vencedora do certame licitatório em tela e a execução parcial do

empreendimento, limitada a primeira fase do contrato, consistente nos itens de mobilização, demandas ambientais, elaboração, entrega e aprovação dos projetos básico e executivo.

21. Devido a esta solicitação, o Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, em despacho acostado à peça 105, determinou à Secex/BA que procedesse à oitiva do Dnit sobre o assunto, o que ocorreu mediante o ofício à peça 106, atendido pela autarquia conforme documentação acostada à peça 110.

22. Ao apreciar a supracitada solicitação de dilação de prazo requerida pelo Dnit (peça 100), bem como a instrução e os pronunciamentos da Secex/BA (peças 111-113) acerca dos argumentos expostos nas mencionadas peças 104 e 110, este Tribunal de Contas, mediante o Acordão 1978/2017- TCU-Plenário (peça 118), de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, deliberou por:

9.1. admitir que, caso a Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA) e o Governo do Estado da Bahia entendam pertinente, seja celebrado o contrato decorrente do RDC Eletrônico 001/2016, devendo a respectiva execução ficar limitada aos serviços integrantes do item 3.1.1 do edital do referido certame (mobilização, demandas ambientais, elaboração, entrega e aprovação do Projeto Básico e Executivo) até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada no item 9.3 do Acórdão 865/2017-Plenário;

9.2. alertar à Seinfra/BA e ao Governo do Estado da Bahia sobre os seguintes pontos a fim de que adotem as cautelas contratuais e administrativas cabíveis:

9.2.1 pagamentos por serviços ou etapas parciais do objeto, a exemplo de mobilização e elaboração de projetos, que não sejam posteriormente aproveitáveis em caso de incompatibilidade com o novo anteprojeto/orçamento de referência ou de rescisão contratual, podem ensejar dano ao erário e a consequente responsabilização daqueles que lhe derem causa;

9.2.2. em decorrência da limitação estabelecida no item 9.1 deste acórdão, não existe a possibilidade de que a elaboração e a aprovação de etapa de projeto seja seguida da execução da respectiva parcela da obra, não podendo esse impedimento vir a justificar a celebração de futuros termos aditivos tendentes a majorar o valor do contrato;

9.3. dar ciência à Procuradoria-Geral do Estado da Bahia, à Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit - Sede), à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia e à OAS Engenharia e Construções S.A., de que, se a análise do TCU sobre os orçamentos de referência apresentados pela Seinfra/BA e pelo Dnit em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 865/2017-Plenário levar à conclusão de que há sobrepreço no contrato celebrado, poderá ser determinada a repactuação deste e, no caso de negativa da empresa contratada em fazê-lo, o processo licitatório poderá ser anulado por vício na origem;

9.4. dar ciência à OAS Engenharia e Construções S.A. do disposto no item 9.2 deste acórdão;

9.5. considerar atendido o item 9.4.2 do Acórdão 865/2017-Plenário; e

9.6. conceder ao Dnit prorrogação por mais sessenta dias nos prazos fixados nos itens 9.3 e

9.4.1 do Acórdão 865/2017-Plenário, na forma do art. 183, parágrafo único, do RI/TCU.

23. Registra-se que, em atendimento aos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acordão 1978/2017-TCU- Plenário, foram encaminhadas as devidas comunicações processuais (peças 121, 122, 123, 124 e 125) e recebidas as respectivas ciências de comunicação (peças 132, 133, 134, 127 e 126).

24. Cabe destacar que, somente em 19/10/2017, após vencer o prazo o prazo de prorrogação concedido ao Dnit por meio do item 9.6 do Acórdão 1978/2017-TCU-Plenário, a autarquia apresentou documentação a título de atendimento aos itens 9.3 a 9.5 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário (peça 131).

25. Essa documentação aduzida pelo Dnit (peça 131), juntamente com a apresentada pela Seinfra/BA (peça 99), foram examinadas pela Secex/BA, conforme instrução acostada à peça 137. Aquela unidade técnica verificou que, apesar de o Dnit e a Seinfra/BA terem elaborado trabalhos acerca do orçamento da obra, os dados fornecidos não atenderam ao determinado nos itens do Acordão 865/2017-TCU-Plenário.

26. Como principais deficiências, foram apontados os seguintes pontos:

a) não foram encaminhados elementos que demonstrassem a adoção de providências efetivas quanto à definição da responsabilidade das desapropriações (item 9.4.1 do Acórdão 865/2017-TCU- Plenário);

b) não foi apresentada uma planilha orçamentária devidamente fundamentada em quantitativos e preços

de cada um dos serviços, contemplando os critérios e metodologias indicados no item 9.3 (e seus subitens) do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário, para fins de comparação com a melhor proposta ofertada no RDC Eletrônico 001/2016; e

c) não foram sido inseridas no Sicro as composições de concreto produzido em central e em caminhão betoneira (item 9.5 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário).

27. Tal entendimento contou com a anuência do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (peça 145), sendo a matéria submetida à deliberação e ensejando o Acórdão 783/2018-TCU-Plenário (peça 144), nos seguintes termos:

9.1. considerar insatisfatório o atendimento dado pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA) e pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), às determinações constantes do item 9.3, e seus subitens, do Acórdão 865/2017-Plenário;

9.2. manter, nos exatos termos, a medida cautelar constante do item 9.1 do Acórdão 1978/2017-Plenário, que modificou o item 9.3 do Acórdão 865/2017-Plenário, no sentido de que a execução do contrato decorrente do RDC Eletrônico 001/2016 deve ficar limitada aos serviços integrantes do item 3.1.1. do edital correspondente (mobilização, demandas ambientais, elaboração, entrega e aprovação do Projeto Básico e Executivo) até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão, bem como os alertas inscritos no item 9.2, e seus subitens, do referido acórdão 1978/2017- Plenário;

9.3. com fundamento no art. 276, § 3º, do RI/TCU, promover a oitiva da Seinfra/BA e do Dnit para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência, manifestem-se a respeito da manutenção do item 9.1 do Acórdão 1978/2017-Plenário, que modificou o item 9.3 do Acórdão 865/2017- Plenário, conforme o item 9.2 deste Acórdão, se assim o desejarem;

9.4. fixar o prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir da ciência, para que a Seinfra/BA e o Dnit elaborem novos orçamentos em atenção ao item 9.3, e seus subitens, do Acórdão 865/2017- Plenário, escoimando as falhas constatadas por esta Corte, conforme o relatório que fundamenta este Acórdão, e justificando fundamentadamente as opções adotadas e descartadas;

9.5. considerar não atendida, pelo Dnit e pela Seinfra/BA, a determinação contida nos itens 9.4 e 9.4.1 do Acórdão 865/2017-Plenário, fixando o prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir da ciência, para que comprovem a adoção de providências conclusivas;

9.6. fixar o prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir da ciência, para que o Dnit se manifeste conclusivamente a respeito do item 9.5 do Acórdão 865/2017-Plenário; e

9.7. dar ciência deste acórdão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit - Sede), à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia, à Procuradoria-Geral do Estado da Bahia, à Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA), à Casa Civil do Estado da Bahia e à OAS Engenharia e Construções S.A.

28. Considerando o disposto no item 9.3 do Acórdão 783/2018-TCU-Plenário (peça 144), foram encaminhadas as devidas comunicações processuais (peças 147, 148 e 149) e recebidas as respectivas ciências de comunicação (peças 157 e 150).

29. Para o atendimento do referido item 9.3 do supracitado Acórdão, a Seinfra/BA solicito u prorrogação de prazo por mais quinze dias (peça 158). A solicitação, com manifestação favorável da unidade técnica (peça 159), foi deferida por meio do Acórdão 1077/2018-TCU-Plenário (peça 166). Posteriormente, a Seinfra/BA, em atendimento ao referido item, manifestou sua absoluta concordância com a manutenção do item 9.1 do Acórdão 1978/2017-TCU-Plenário (peça 165).

30. Insta destacar que, em novas manifestações (peças 167 e 169), a Seinfra/BA e o Dnit solicitaram prorrogação de prazo, por mais vinte dias, para atendimento dos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 783/2018-TCU-Plenário. Com parecer favorável da unidade técnica (peça 168), a prorrogação foi deferida por meio do Acórdão 161/2018-TCU-Plenário (peça 172).

31. Em relação ao cumprimento dos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 783/2018-TCU-Plenário, as respostas da Seinfra/BA e Dnit foram acostadas às peças 170 e 171, respectivamente. Posteriormente, a Seinfra/BA complementou sua manifestação (peças 174 e 175).

32. Diante disso, a Secex/BA procedeu à análise (peça 176) da documentação encaminhada pela

Seinfra/BA e pelo Dnit, com vistas a verificar o atendimento aos itens 9.3 e 9.4.1 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário (peça 83) (também tratados nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 783/2018-TCU-Pénário – peça 144), ao item 9.5 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário (também tratado no item 9.6 do Acórdão 783/2018-TCU-Plenário - peça 144), bem como a manutenção das condições dispostas no item 9.1 do Acórdão 1978/2017-TCU-Plenário (peça 118) (também tratado nos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 783/2018- TCU-Plenário – peça 144).

33. Assim, em relação ao item 9.3 (e seus subitens) do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário, a unidade técnica considerou insatisfatório o atendimento (peça 176, p. 15), em virtude de os elementos apresentados não contemplarem:

a) solução de produção em central para os concretos de 10 e 15 MPa integrantes das OAEs;

b) análise comparada, para cada OAE, avaliando o uso de sapatas, estaca raiz, estacas metálicas e tubulões;

c) estudo das ocorrências de materiais (brita, areia e jazida de empréstimos) com respectivas localizações e ensaios de caracterização;

d) uso de forma metálica plana em alguns serviços de drenagem e obras de arte correntes;

e) justificativa técnica para a utilização de composição do serviço de cimbramento metálico com insumos e consumos superiores aos do novo Sicro.

34. Quanto ao item 9.4.1 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário, segundo análise da Secex/BA (peça 176, p. 15), restou não atendido o referido item, uma vez que não foi apresentado, pelo Dnit e pela Seinfra/BA, termo aditivo definindo as responsabilidades e atribuições pelas desapropriações necessárias à execução do empreendimento.

35. Em relação ao item 9.5 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário, que trata de recomendação endereçada ao Dnit, a unidade técnica considerou que restou pendente a Autarquia prestar informações acerca da inserção no Sicro de composição de preço para produção de concreto em caminhão betoneira (peça 176, p. 15).

36. No que se refere ao item 9.1 do Acórdão 1978/2017-TCU-Plenário, considerando a pertinência da medida cautelar, a unidade técnica entendeu que esta deveria ser mantida, nos seus exatos termos (peça 176, p. 16).

37. Tomando por base os elementos constantes da instrução elaborada pela Secex/BA (peça 176), o Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em 14/9/2018, emitiu o despacho acostado à peça 179, no qual, primeiramente, ponderou que no caso em exame existe uma assimetria na atuação deste Tribunal e das demais unidades jurisdicionadas. Conforme o Exmo. Relator, enquanto esta Corte de Contas estaria procurando atender, com celeridade, as solicitações por elas encaminhadas, a Seinfra/BA e o Dnit estariam encaminhando documentos incompletos, solicitando prorrogações de prazos e, no caso da autarquia federal, mantendo-se inerte. Em segundo lugar, o Exmo. Relator sustentou que no caso em exame caberia considerar: a existência de medida cautelar vigente; o fato de a instrução da unidade técnica não haver suscitado inovações em relação aos itens determinados no Acórdão 865/2017-TCU-Plenário; a falta manifestação do Dnit quanto à matéria; e, em face da relevância social do empreendimento, a necessidade de dar agilidade à tramitação da representação.

38. Com base nas considerações acima expostas, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti determinou (peça 179, p. 4), com fundamento no art. 157 do RI/TCU, que estes autos fossem enviados a esta Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil para que, no prazo de dez dias, se manifestasse acerca dos seguintes itens:

a) verifique se há a necessidade de que o Dnit disponha dos estudos que fundamentam o projeto executivo de engenharia, para se pronunciar sobre o orçamento de referência nos moldes determinados pelo TCU;

b) confirme se o orçamento paramétrico atualmente disponibilizado pela Seinfra/BA padece das incompletudes suscitadas pela Secex/BA;

c) caso os exames requeridos nas alíneas ‘a’ e ‘b’ supra revelem que os elementos atualmente disponíveis permitem formular proposta de mérito no processo, elabore parecer conclusivo e remeta a este

Relator;

d) caso contrário, encaminhe o processo à Secex/BA, podendo formular propostas que auxiliem no deslinde do processo, se entendido cabível.

39. Ademais, na hipótese de os autos retornarem à Secex/BA, determinou que aquela unidade técnica adotasse as seguintes providências, com a urgência que o caso requer:

a) realize, desde logo, diligência ao Dnit para que a autarquia comprove as providências conclusivas adotadas em relação aos itens 9.4 e 9.4.1 do Acórdão 865/2017-Plenário e manifeste-se conclusivamente a respeito do item 9.5 da referida deliberação, devendo a unidade técnica conceder o prazo de quinze dias para resposta;

b) promova, desde logo, diligência à Seinfra/BA para que a unidade estadual complemente os pontos relacionados no item 9.3 (e subitens) do Acórdão 865/2017-Plenário ainda pendentes de atendimento, devendo a Secex/BA conceder o prazo de 30 dias para resposta, especificar as informações requeridas e encaminhar os elementos entendidos necessários para subsidiar a resposta;

c) após recebida a resposta supra, promova diligência ao Dnit para que a autarquia apresente a manifestação conclusiva requerida no item 9.3 do Acórdão 865/2017-Plenário, devendo a Secex/BA conceder o prazo de 20 dias para atendimento e encaminhar os elementos recebidos e os demais necessários a subsidiar a autarquia;

d) após instruídos os autos com os elementos obtidos em diligência, encaminhe o processo à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil para que a unidade especializada elabore, no prazo de 10 dias, parecer técnico a respeito das conclusões formuladas.

40. Por fim, cabe informar que, posteriormente ao despacho expedido pelo Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti (peça 179), foi acostada a estes autos a peça 180, que contempla informações acerca das responsabilidades e das atribuições pelas desapropriações, em cumprimento ao determinado no subitem 9.4.1 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário (peça 83).

41. Assim sendo, no exame técnico que segue serão analisados os elementos acostados aos autos, em especial as manifestações já apresentadas pelo Dnit e pela Seinfra/BA e as respectivas análises efetivadas pela Secex/BA, de maneira a atender às determinações direcionadas a esta unidade técnica pelo Exmo. Relator.

EXAME TÉCNICO

42. Considerando que a resposta à determinação constante do item 20.a, do despacho do Exmo. Relator, depende diretamente das conclusões a serem emitidas em relação às demandas constantes do item 20.b do mesmo despacho, apresenta-se, primeiramente, a análise deste item, trazendo em sequência a manifestação a respeito dos demais itens, inclusive o 20.a.

43. No exame técnico que segue também consta manifestação quanto o cumprimento das determinações constantes dos acórdãos exarados no âmbito destes autos, inclusive no que diz respeito à medida cautelar ora vigente.

I. Sobre o orçamento paramétrico disponibilizado pela Seinfra/BA

44. Conforme pronunciamento da Secex/BA à peça 176, a nova versão do orçamento de referência apresentada pela Seinfra/BA (peça 174) permanecia incompleta, pois não contemplava estudos e/ou justificativas fundamentadas em relação à algumas questões indicadas no Acórdão 865/2017-TCU-Plenário. Em apertada síntese, foi verificado por aquela unidade técnica que restaram pendentes de apresentação:

a) a solução de produção em central para os concretos de 10 e 15 MPa integrantes das OAE' s, bem como a composição e respectivo preço para a produção de concreto em caminhão betoneira próprio;

b) a análise comparada contemplando o uso de sapatas, estaca raiz, estacas metálicas e tubulões em cada OAE, em especial nos locais em que não haja a presença de água;

c) o estudo das ocorrências dos materiais (brita, areia e jazida de empréstimos) com respectivas localizações e ensaios de caracterização, bem como a fundamentação quanto à opção da utilização de um segundo britador na obra;

d) o exame da utilização da forma metálica plana em alguns serviços de drenagem e obras de arte correntes;

e) falta de elementos técnicos para justificar os insumos e consumos incluídos na composição de cimbramento metálico que integra o orçamento apresentado pela Seinfra/BA em nível superior ao do novo Sicro.

45. Tais pendências serão analisadas, a seguir, uma a uma, de maneira a fundamentar um entendimento conclusivo a respeito do orçamento paramétrico atualmente disponibilizado pela Seinfra/BA, em especial se este documento padece das incompletudes suscitadas pela Secex/BA.

I.1 'a solução de produção em central os concretos de 10 e 15 MPa integrantes das OAE' s, bem como a composição e respectivo preço para a produção de concreto em caminhão betoneira próprio'

I.1.1. Síntese da irregularidade

46. Consoante instrução acostada à peça 176, p. 8, a Secex/BA ponderou que, sem qualquer justificativa técnica, não foram contemplados com a solução de produção em central os concretos de 10 e 15 MPa integrantes, respectivamente, da laje de transição e da infraestrutura das OAE' s.

47. Além disso, a Secex/BA entendeu que era imprescindível apresentar uma composição de preço unitário - CPU para o serviço relativo à produção de concreto em caminhão betoneira próprio, tendo em vista que essa solução poderia se revelar economicamente mais vantajosa, quando considerados o volume de concreto demandado e as características da obra em questão.

I.1.2. Análise da adoção de produção em betoneira para os concretos de 10 e 15 MPa integrantes das OAE' s, em detrimento da produção em central de usinagem

48. Antes de apresentar uma avaliação quanto a razoabilidade da adoção de betoneiras para a confecção dos concretos de 10 e 15 MPa utilizados nas OAE' s da obra, cabe trazer algumas considerações em relação aos serviços nos quais esses insumos serão empregados.

49. Nesse sentido, inicialmente, cabe destacar que, no último orçamento revisado apresentado pela Seinfra/BA (peça 174, p. 33-38), os concretos de 10 e 15 MPa estão sendo utilizados na confecção de tubulões e na execução de lajes de transição, respectivamente, conforme os seguintes itens de serviço:

a) Conc. est. fck=10 MPa – contr. raz. uso ger. conf. e lanç. (2 S 03 322 00), empregado na laje de transição;

b) Fornº lanç. conc. base tub. ar comp. até 12 m LF (2 S 03 412 21) e Tub.ar. comp. D=14m prof. Até 12 m lâmina d'água LF (2 S 03 411 21), contemplados na infraestrutura, especificamente na implantação dos tubulões.

50. Em relação aos tubulões, registra-se incialmente que se verificam algumas especificidades na execução dessas estruturas. De acordo com o exemplar Fundações: Teoria e Prática (2ª ed., São Paulo: Pini, 1998, p. 402), 'no tubulão a ar comprimido com camisa de concreto, **todo processo executivo**, desde a cravação da camisa até a abertura e concretagem da base e do fuste, é feito **manualmente'** (grifou-se).

51. Já a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, em sua norma técnica NBR- 6122 (Projeto e execução de fundações), no item 7.8.13.1 (Tubulões revestidos com camisa de concreto), descreve o procedimento executivo para a concretagem da camisa do tubulão nos seguintes termos:

'7.8.13.1 A **camisa é concretada** sobre a superfície do terreno ou em uma escavação preliminar de dimensões adequadas, por trechos de comprimento convenientemente dimensionados e introduzidos no terreno, depois que o concreto esteja com resistência adequada à operação por meio de escavação interna; depois de arriado um elemento, em seguida, **concreta-se o elemento seguinte, e assim por diante, até se atingir o comprimento final previsto.** (grifou-se)

52. Outro ponto que merece registro em relação aos tubulões diz respeito às dimensões dessas estruturas previstas para a obra em exame e seu consequente consumo de concreto de 15 MPa.

53. No geral, o consumo de concreto em cada tubulão previsto na obra é relativamente baixo, em média da ordem de 11 m^3 (667,498 m^3/60 tubulões), considerando a confecção da camisa, fuste e base. Esse consumo de concreto corresponderia à carga transportada por menos de dois caminhões betoneiras, de capacidade de 6 m^3, na hipótese de os tubulões serem confeccionados em apenas uma etapa, o que não ocorre na realidade.

54. Assim, diante das características do procedimento executivo para a implantação de um tubulão, ou seja, em etapas e de forma manual e, sobretudo, considerando as dimensões dos tubulões previstos na obra em exame, pondera-se que não se mostra desarrazoado adotar betoneira para a confecção deste concreto. Isso em virtude de o serviço demandar reduzido volume de concreto de 15 MPa em cada etapa da implantação, dificultando, ou até inviabilizado, a possibilidade de obtenção desse concreto por meio de central dosadora.

55. No que concerne à laje de transição, constatou-se que o orçamento da Seinfra/BA (peça 174) prevê sua confecção com dois tipos de concreto, quais sejam: o concreto estrutural fck= 30 MPa e o concreto estrutural fck= 10 MPa. Além disso, verificou-se que é demandado um volume maior de concreto de 30 MPa, e, em contrapartida, um reduzido volume de concreto de 10 MPa é consumido, consoante Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Volume total de concreto empregado na laje de transição.

OBRA DE ARTE ESPECIAL	VOLUME CONCRETO 30 MPa m³	VOLUME CONCRETO 10 MPa m³
OAE 1 – INTERSEÇÃO 1	26,700	10,680
OAE 2.1 – INTERSEÇÃO 2	14,000	5,600
OAE 2.2 – INTERSEÇÃO 2	14,000	5,600
OAE 3 – INTERSEÇÃO 4	24,200	9,680
OAE 4 – INTERSEÇÃO 6	36,900	14,760
OAE 5 – INTERSEÇÃO 7	29,700	11,880
VOLUME TOTAL CONCRETO	145,500	58,200

Fonte: Última versão do orçamento apresentado pela Seinfra/BA, peça 174, p. 31-33

56. Este consumo reduzido de concreto de 10 MPa decorre do método construtivo. Explica- se: a laje de transição é apoiada no aterro de acesso à OAE. Nesse processo o concreto de 10 MPa é empregado na execução de um lastro de concreto magro. Esse lastro impede o contato direto do concreto estrutural da laje de transição com o solo, pois a umidade e alguns agentes químicos presentes no solo, como sulfatos, podem danificar esse concreto e enfraquecê-lo, fazendo com que este não atinja a sua resistência necessária.

57. Portanto, ante o reduzido volume de concreto de 10 MPa empregado na confecção das lajes de transição e considerando que essas lajes, no geral, são confeccionadas uma a uma em momentos distintos, considera-se razoável a adoção de betoneira para a sua confecção, tal como consta da última versão do orçamento apresentado pela Seinfra/BA (peça 174).

58. Outro ponto que merece ser sopesado diz respeito a materialidade envolvida no item questionado.

59. Nesse sentido, realizou-se uma estimativa dos valores envolvidos na confecção dos concretos de 10 e 15 MPa em betoneira utilizados nas OAE' s, com o intuito de avaliar o impacto desses serviços no custo da obra. O detalhamento desses cálculos consta da peça 182.

60. Por meio desse cálculo, obtiveram-se os consumos de 667,498 m³ e 58,200 m³ relativos aos volumes efetivos de concreto de 15 MPa e 10 MPa respectivamente; e de R$ 167.188,21 (mar/2015) e R$ 22.025,88 (mar/2015) referentes aos custos para produzir em betoneira o concreto de 15 MPa e 10 MPa, nesta ordem.

61. Ante os resultados obtidos, entende-se que o custo total para produzir em betoneira o concreto de 10 e 15 MPa (R$ 189.214,45 – mar/2015) possui baixa materialidade, uma vez que representa apenas 0,196% do valor global da última versão do orçamento apresentado pela Seinfra/BA (R$ 96.567.762,10 – mar/2015), de modo que a alteração da forma de produção dos insumos questionados não traria redução significativa ao orçamento da obra.

62. Esse fato aliado às especificidades técnicas (baixo volume de concreto e produção em etapas) inerentes ao caso concreto indicam que não se mostra desarrazoada a adoção de betoneira para produzir os

concretos 10 MPa e 15 MPa a serem utilizados na execução das fundações das OAE' s.

63. Não é o caso, por exemplo, dos concretos de 30 e 35 MPa, para os quais mostrou- se pertinente, de fato, exigir que se realizasse uma avaliação comparativa das soluções da produção do concreto, com intuito de adotar a mais econômica no orçamento de referência, visto que o custo total para produzir em betoneira os concretos de 30 e 35 MPa era relevante (R$ 5.451.299,96 (peça 8, p. 49), cerca de 5,6% do valor orçado pela Seinfra/BA).

64. Assim, em que pese a pertinência do apontamento da Secex/BA à peça 176, p. 8, pondera-se que, para este caso em exame, dadas as especificidades da obra que demandam baixo consumo de concreto 15 MPa para confecção das fundações das OAE' s; levando-se em conta que a execução dos tubulões ocorre em etapas; ante o reduzido volume de concreto de 10 MPa empregado na confecção das lajes de transição e considerando que essas lajes, no geral, são confeccionadas uma a uma em momentos distintos; e, por fim, considerando a baixa materialidade dos valores envolvidos na produção desses concretos, ajuíza-se que não se mostra inadequada a previsão de uso da betoneira na confecção desses insumos previstos na última versão do orçamento apresentado pela Seinfra/BA (peça 174).

I.1.3. Análise da ausência de apresentação da composição e do respectivo preço para a produção de concreto em caminhão betoneira próprio

65. Esse indício de irregularidade trata da ausência de composição de preço unitário para a produção de concreto em caminhão betoneira próprio, tendo em vista que, em tese, essa solução poderia se revelar economicamente mais vantajosa.

66. Quanto a este ponto a Seinfra/BA havia argumentado (peça 174, p. 15) que 'não dispõe de todas as especificações e informações técnicas necessárias para calcular a produção mecânica da autobetoneira e estabelecer o valor das suas horas produtivas e improdutivas, que compõem o preço unitário de concreto produzido com esse equipamento'.

67. Em acréscimo, a Seinfra/BA sustentou que o emprego desse tipo de equipamento não seria compatível com as obras de adequação da BR-415/BA. Isso porque esse tipo de caminhão betoneira apresentaria baixa produtividade em relação a uma central de concreto, sendo, preferencialmente, utilizados em pequenas obras localizadas em centros urbanos ou em locais de difícil acesso.

68. Em sua instrução acostada à peça 176, a Secex/BA não acolheu esses argumentos e considerou esse indício de irregularidade pendente de solução.

69. Antes de adentrar à análise propriamente dita, cabe trazer algumas informações a respeito dos caminhões betoneiras próprios para produção de concreto, também denominados de minibetoneiras autopropelidas.

70. Conforme informações extraídas do site de um fabricante deste tipo de equipamento (www.carmix.com.br/artigos/uma-solucao-para-cada-necessidade), as minibetoneiras autopropelidas são equipamentos indicados para as obras de pequeno porte e baixa demanda de concreto ou para locais remotos, desprovidos de recursos, tais como, energia elétrica, estradas ou cimento a granel. São ideais para situações que demandam baixo consumo de concreto combinado com distâncias maiores de transporte, como a construção de guias, meio-fio e sarjetas de uma via, por exemplo. Isso porque esses equipamentos possuem velocidade máxima de 30 km/h, sendo mais compatíveis ao ritmo de produção das máquinas que produzem essas peças. Como desvantagem, tem-se o fato de que, por serem máquinas autônomas, as minibetoneiras autopropelidas não apresentam a mesma produtividade do conjunto de usina dosadora e caminhão betoneira e, por isso, dificilmente atendem às médias e grandes obras.

71. Ante o exposto, pode-se verificar, em função das informações trazidas no anteprojeto, que a obra em tela não apresenta características compatíveis com as listadas no site da fabricante das minibetoneiras autopropelidas, que são semelhantes às apresentadas na argumentação da Seinfra/BA.

72. Dada sua complexidade e materialidade, não se mostra razoável caracterizar o segmento projetado para duplicação da BR-415/BA como uma obra de pequeno porte. As obras também não encaixam nas caraterísticas de demandar baixo consumo de concreto e de estar situada em local remoto. Assim, pondera-se que assiste razão à Seinfra/BA ao argumentar que o emprego de minibetoneiras autopropelidas não se mostra compatível com as obras de adequação da BR-415/BA.

73. Outro ponto que merece destaque nessa avaliação refere-se às barreiras a serem superadas para viabilizar a elaboração de uma CPU para esses serviços, considerando as premissas inerentes à metodologia para o cálculo do custo horário (produtivo e improdutivo) dos equipamentos constante no Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes – Volume 1 do Dnit.

74. De acordo com o referido Manual, p. 107, o cálculo do custo horário (produtivo ou improdutivo) de um equipamento exige o conhecimento dos seguintes parâmetros: custo de propriedade (depreciação; remuneração de capital; seguro e impostos), custo de manutenção (material rodante/pneus; partes de desgaste; reparos em geral) e custos de operação (combustível; filtros e lubrificantes; mão de obra de operação).

75. Acrescenta, ainda, que é necessário dispor dos parâmetros de entrada (p. 109), tais como, potência, tipo de combustível, vida útil, horas trabalhadas anuais e valor residual.

76. Em relação aos custos de manutenção, o Manual prescreve, p. 112, que os coeficientes de manutenção dos equipamentos são fornecidos pelos fabricantes e estimados em função de levantamentos e análises da série histórica dos custos.

77. Diante do exposto, constata-se que a elaboração de uma CPU de referência para a produção de concreto em minibetoneiras autoproprelidas dependeria da obtenção das especificações técnicas fornecidas pelos fabricantes desses equipamentos e do conhecimento dos parâmetros definidos no Manual supracitado. Ou seja, no caso de indisponibilidade dessas especificações ou de impossibilidade de definição de algum desses parâmetros, não seria possível calcular o custo horário (produtivo e improdutivo), e, consequentemente, seria inviável apresentar a CPU para a produção de concreto neste tipo de equipamento.

78. Cabe destacar também que esses equipamentos, a depender do modelo e fabricante, dispõem de capacidades produtivas diversas e especificações técnicas distintas, e estes fatores também impactarão a composição e o preço para a produção de concreto.

79. Ademais, os coeficientes de manutenção dos equipamentos são estimados em função de levantamentos e análises da série histórica dos custos. Como nas obras rodoviárias são empregados, usualmente, a central de concreto e o caminhão betoneira, é provável que tanto o Dnit quanto a Seinfra/BA não disponham de levantamentos e séries históricas dos custos da minibetoneira para que o coeficiente de manutenção deste equipamento possa ser estimado de maneira confiável.

80. Dadas as dificuldades descritas acima, avalia-se que, no momento, não se mostra desarrazoado o argumento apresentado pela Seinfra/BA no sentido de que não dispõe dos elementos necessários para elaborar uma composição de preço para este tipo de serviço.

81. Nada obstante, pondera-se que tais elementos podem vir a ser obtidos pelo Dnit em observações futuras, até mesmo nas obras em exame, se for o caso, de maneira a viabilizar a elaboração de uma composição de custo unitário desse item, facultando, com isso, a previsão desse tipo de equipamento em novos orçamentos, com base em preço unitário obtido a partir do Sicro.

82. Do exposto, diferentemente do entendimento adotado pela Secex/BA (peça 176, p. 6), avalia-se que os argumentos oferecidos pela Seinfra/BA, apesar de não elidirem por completo o indício de irregularidade apontado, se mostram razoáveis para o caso em exame, cabendo sua aceitação, sobretudo em face de não restar comprovada a razoabilidade do emprego de minibetoneiras autoproprelidas para produzir o concreto a ser utilizado nas obras de adequação da BR-415/BA.

I.2. 'a análise comparada contemplando o uso de sapatas, estaca raiz, estacas metálicas e tubulões em cada OAE, em especial nos locais em que não haja a presença de água'

Síntese da irregularidade

83. Consoante instrução acostada à peça 176, p. 9, a Secex/BA considerou que o item 9.3.2 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário não foi plenamente atendido, visto que a análise realizada pela Seinfra/BA não contemplou a comparação de todas as opções de fundação dispostas na deliberação deste Tribunal, não permitindo assim concluir que as opções de fundações adotadas para as OAE' s no orçamento de referência seriam as mais econômicas. Por essa razão, considerou pendente a apresentação de análise comparada contemplando também o uso de estacas metálicas, além da comparação do uso de sapatas, estaca raiz e tubulões apresentada na última versão do orçamento apresentado pela Seinfra/BA, em especial nos locais em

que não haveria a presença de água.

Análise

84. A princípio, cabe abordar alguns aspectos relativos à escolha do tipo de fundação.

85. De acordo com o livro Fundações, Teoria e Prática, Pini, 2ª Edição, p. 211, o processo de escolha do tipo de fundação envolve diversos fatores, dentre os quais podem ser destacados a topografia do local, os dados geológicos e geotécnicos, os dados da estrutura a ser construída, e o tipo de carga que age na estrutura.

86. O exemplar técnico acrescenta, ainda, que, no caso de fundações de pontes, dados sobre o regime do rio, como níveis d'água máximos e mínimos e velocidades máximas de escoamento também são importantes para avaliação de possíveis erosões que podem levar ao solapamento de sua base.

87. No caso de tubulões a ar comprimido – solução adotada no anteprojeto para a maioria das obras de arte especiais da BR-415/BA –, sua utilização é recomendada para locais em que haja presença de água e que não seja viável técnica ou economicamente esgotá-la, incorrendo em risco de desmoronamento das paredes do local a ser escavado.

88. A condição da presença de água para escolha desse tipo de fundação não está alicerçada somente se estiver assentada sobre o leito molhado do rio, mas também nos encontros das pontes com os aterros, caso o nível do lençol freático seja alto o suficiente para prejudicar a execução da fundação na modalidade a céu aberto.

89. Os tubulões foram, por muito tempo, considerados como fundação profunda, cuja premissa se baseava que esse tipo de fundação seria mais oneroso que as fundações superficiais.

90. A norma NBR 6122 da ABNT, no seu item 3.8, estabelece que, para uma fundação ser considerada profunda, sua altura deve ser superior ao dobro de sua menor dimensão em planta. No presente caso, verifica-se, no anteprojeto das obras de arte especiais (peça 71), que as bases dos tubulões projetados medem entre 3,40 e 3,80 metros de diâmetro. Ou seja, para serem considerados como fundação profunda pela ABNT, sua altura deveria ser superior a 6,80 e 7,60 metros, respectivamente. Entretanto, as alturas dos tubulões previstos no anteprojeto não passam de 4,57 metros, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 2 - Resumo das dimensões dos tubulões previstos no anteprojeto.

Obra de arte	Quantidade de tubulões (A)	Cravação (m) (B)	Altura média de cravação por tubulão (m) (B/A)	Altura da base (m)	Altura total da fundação (m)	Ø Diâmetro da base (m)	Altura total/ Ø Diâmetro (m) (C)	Classificação da fundação pela norma 6122 da ABNT
OAE 1	16	17,44	1,09	1,70	2,79	3,40	0,82	C < 2 - Superficial
OAE 2.1	6	16,00	2,67	1,90	4,57	3,80	1,20	C < 2 - Superficial
OAE 2.2	6	16,00	2,67	1,90	4,57	3,80	1,20	C < 2 - Superficial
OAE 3	16	16,00	1,00	1,70	2,70	3,40	0,79	C < 2 - Superficial
OAE 5	16	16,00	1,00	1,70	2,70	3,40	0,79	C < 2 - Superficial

Fonte: Peça 71 (Obs.: A fundação da OAE 4 foi substituída por sapata no orçamento revisado pela Seinfra/BA).

91. Conforme apresentado acima, verifica-se que, apesar da concepção da maioria das fundações das obras de arte ser em tubulão, fundação tipicamente profunda, sua altura de cravação foi definida por valores característicos de fundações superficiais. Assim, infere-se que a concepção adotada em anteprojeto apresenta, em tese, custo inferior ao esperado para fundações em tubulões típicos (fundações profundas).

92. Corroborando esse entendimento, constata-se, no orçamento referencial da Seinfra/ BA (peça 174), que o preço do m² das obras com fundação em tubulão não diferem muito em relação a OAE 4, com fundação em sapata, conforme demonstra a Tabela 3. Isso indica que, por serem pouco profundos, seus

preços se equiparam com a execução das obras em sapata.

Tabela 3 - Resumo do valor das obras de arte especiais das obras da BR-415/BA.

Obras de arte especiais	Tipo de fundação	Extensão (m)	Largura (m)	Área (m²)	Valor da obra (R$) (data-base: 03/2015)	Preço em R$ por (m²)
OAE 1	Tubulão ar comprimido	245	14,25	3.491,25	6.413.235,92	1.836,95
OAE 2.1	Tubulão ar comprimido	175	7,90	1.382,50	3.114.973,37	2.253,15
OAE 2.2	Tubulão ar comprimido	175	7,90	1.382,50	3.510.300,03	2.539,10
OAE 3	Tubulão ar comprimido	245	13,00	3.185,00	6.288.978,90	1.974,56
OAE 4	Sapata	40	19,35	774,00	1.726.889,18	2.231,12
OAE 5	Tubulão ar comprimido	245	15,75	3.858,75	6.633.218,87	1.719,01

Fonte: Preço total das obras de arte especiais retirado do orçamento da obra - Peça 174, pág. 443 em diante.

93. Além disso, os preços por m² das obras de arte estão bem inferiores ao da tabela de custos gerenciais do Dnit, cuja média de preço das OAE' s em concreto armado/protendido, similar ao das obras objeto deste trabalho, está fixada em R$ 4.080,20 por m² (set/2016). Segue o excerto da tabela de custos gerenciais do Dnit:

Figura 1 – Custos Médios Gerenciais para OAE

OAE - OBRA DE ARTE ESPECIAL	OBRA, considerando infra+meso+superestrutura, sem os acessos e fundações especiais.
	Média (R$/m2)
Concreto Armado/Protendido =>	4.080,20
Balanços Sucessivos =>	8.433,35
Estaiada =>	13.664,93
PASSARELA METÁLICA (2,0m largura x 2,5m altura e rampa 8,33%) =>	/m'

Fonte: http://www.dnit.gov.br/custos -e-pagamentos/custo-medio-gerencial.

94. Outrossim, a Lei 12.462/2011 permite, no seu art. 9º, § 2º, inc. II, que o valor estimado da contratação seja calculado *'com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou* ***metodologia expedita ou paramétrica****'* (grifou-se).

95. Tal ordenamento não significa, entretanto, que a metodologia expedita ou paramétrica possa ser aplicada em qualquer situação. Nesse sentido, este Tribunal manifestou entendimento de que tal metodologia somente pode ser empregada para parcelas da obra de menor materialidade, conforme termos do Acórdão 2.725/2016-TCU-Plenário transcritos a seguir:

VISTOS, relatados e discutidos relatório de auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) com o objetivo de avaliar os procedimentos utilizados por essa autarquia para elaboração, análise e aprovação de anteprojetos a serem utilizados em licitações no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), especificamente no regime de contratação integrada (RDCi);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e 250, inciso II, do Regimento Interno em:

9.1. Determinar ao Dnit que, no prazo de 60 dias: (...)

9.1.2. apresente ao Tribunal plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, com vistas a exigir que todos os anteprojetos, sejam eles elaborados pelo Dnit, recebidos por meio de contrato ou por meio de doação, contenham as informações a seguir:

(...)

9.1.2.2. orçamento sintético tão detalhado quanto possível, balizado pelo Sicro, devidamente adaptado às condições peculiares da obra, conforme o caso, devendo a utilização de estimativas paramétricas e a avaliação aproximada baseada em outras obras similares serem realizadas **somente nas frações do empreendimento de menor materialidade**, em prestígio ao que assevera o art. 1º,

§ 1º, inciso IV c/c art. 8º, §§ 3º e 4º, todos da Lei 12.462/2011; (grifou-se)

96. No presente caso, observa-se que o custo da infraestrutura (parte da estrutura de uma OAE formada, em geral, pelos elementos de fundação) adotado no orçamento estimativo elaborado pela Seinfra/BA para as OAE' s é de R$ 3.711.541,86, conforme Tabela 4 abaixo:

Tabela 4 – Custo da Infraestrutura das OAE' s em tubulão a ar comprimido no orçamento da Seinfra/BA

Obra	Custo da Infraestrutura	Custo Total da OAE
OAE 1	R$ 791.440,16	R$ 6.413.235,92
OAE 2.1	R$ 669.975,65	R$ 3.114.973,37
OAE 2.2	R$ 709.956,23	R$ 3.510.300,03
OAE 3	R$ 850.103,64	R$ 6.288.987,90
OAE 4	R$ 245.708,34	R$ 1.726.889,18
OAE 5	R$ 690.066,18	R$ 6.633.218,87
Total	**R$ 3.957.250,20**	**R$ 27.687.605,27**

Fonte: Peça 174.

97. Vê-se que esse custo representa 4,1% do valor do orçamento calculado pela Seinfra/ BA (R$ 96.567.762,10 - peça 174), podendo, assim, ser considerado como uma fração de menor materialidade do empreendimento e, portanto, passível de ser estimado a partir de uma avaliação aproximada.

98. Dessa forma, considerando que, em se tratando de parcelas de menor materialidade da obra, há permissividade legal para a utilização de metodologias expeditas de orçamentação nos anteprojetos de engenharia; que o anteprojeto elaborado pelo Dnit adotou premissas conservadoras para as fundações em tubulões a ar comprimido; e que o custo dessas fundações não apresentou materialidade relevante frente ao valor do empreendimento; avalia-se que a concepção adotada para a infraestrutura das OAE' s no orçamento revisado pela Seinfra/BA é aceitável para fins de elaboração de um orçamento de referência, e que, portanto, particularmente no presente caso, pode-se prescindir da necessidade de se complementar a análise comparada de custos por tipos de fundações.

13. 'o estudo das ocorrências dos materiais (brita, areia e jazida de empréstimos) com respectivas localizações e ensaios de caracterização, bem como a fundamentação quanto à opção da utilização de um segundo britador na obra'

Síntese da irregularidade

99. Consoante instrução acostada à peça 176, p. 10, a Secex/BA considerou inadequadas as seguintes premissas adotadas no orçamento apresentado pela Seinfra/BA (peça 174), em relação às ocorrências de materiais (brita e areia):

a) a utilização de jazida de areia situada a aproximadamente 20km de Ilhéus, implicando em distância média de transporte (DMT) de 40,18 km, sem haverem sido apresentados estudos das ocorrências dos materiais no trecho da obra, comprovando realmente tratar-se da opção mais vantajosa para a obra;

b) a exploração e produção de brita em área próxima a pedreira comercial existente, implicando em DMT de 22,34 km, sem haverem sido apresentados estudos das ocorrências dos materiais no trecho da obra, comprovando realmente tratar-se da opção mais vantajosa para a obra;

c) a utilização eminente do volume de material de 3ª categoria proveniente do corte no serviço do corpo de aterro, sem se avaliar a possibilidade, por meio de estudos e ensaios laboratoriais, de aproveitamento desse material em outros serviços, tais como a base e a capa do pavimento, o que reduziria o volume de rocha a ser desmontado na pedreira; e

d) o acréscimo no orçamento, sem a devida fundamentação técnica, dos custos de instalação e mobilização/desmobilização de um segundo britador, que alcançam o montante de R$ 114.812,31, considerando que o britador existente, com produção de 66 m³/h, teoricamente teria capacidade de atender ao volume de brita que será utilizado na obra.

100. Embora a Secex/BA não tenha detalhado ao longo de sua instrução (peça 176) as impropriedades verificadas em relação aos empréstimos, essas ocorrências também foram consideradas no título da irregularidade e em razão disso também serão abordadas neste exame técnico.

Análise

101. Com efeito, parte das impropriedades apontadas pela Secex/BA são procedentes, na medida em que não restou devidamente comprovada a inviabilidade de exploração de jazidas não comerciais de areia e brita mais próximas da obra do que aquelas adotadas nas premissas de projeto que embasaram o orçamento referencial elaborado pela Seinfra/BA, tampouco demonstrou-se a inviabilidade da utilização da brita proveniente da demolição dos cortes de 3ª categoria em outros serviços que não aqueles já previstos no orçamento.

102. Entretanto, não se vislumbrou a procedência das impropriedades relativas a ausência de estudos de jazidas de empréstimos e ao acréscimo dos custos de instalação e mobilização/desmobilização do segundo britador.

103. Com relação às caixas de empréstimos, a instrução da Secex/BA não trouxe elementos que indicassem a suposta existência de ocorrências alternativas. Também não especificou se os materiais de tais empréstimos seriam destinados aos serviços de terraplenagem ou para a composição de misturas destinadas a camadas do pavimento (base ou sub-base). Além do mais, em pesquisa feita ao Sigmine/DNPM (http://sigmine.dnpm.gov.br/webmap/, acesso em 14/11/2018), não se verificou a existência de ocorrências de material granular (solo ou cascalho) mais próximas da obra do que aquelas que foram previstas no anteprojeto (peça 183).

104. Já quanto ao segundo britador, entende-se que o acréscimo dos custos de instalação e mobilização/desmobilização (R$ 114.812,31 – mar/2015) é pertinente, já que, com a alteração da forma de aquisição da brita, de comercial para produzida, faz-se necessário considerar a implantação de um novo britador na pedreira onde a brita seria extraída. Cabe esclarecer que, conforme a concepção de projeto, o primeiro britador seria implantado no canteiro de obras, com o objetivo de proceder à britagem do material oriundo dos cortes de 3ª categoria para utilização na sub-base do pavimento e no colchão drenante (peça 59, p. 75).

105. Voltando às questões relativas às jazidas de areia e brita e ao uso do material oriundo dos cortes de 3ª categoria, embora seja pertinente a conclusão da Secex/BA pela ausência de comprovação da inviabilidade da adoção de premissas mais vantajosas ao Erário no orçamento das obras da BR-415/BA, entende-se que outros aspectos devem ser ponderados, conforme será exposto a seguir.

106. Sobre as jazidas de areia:

106.1. Os possíveis areais que deixaram de ser estudados no anteprojeto da licitação estão indicados na instrução à peça 76, p. 12-15, da Secex/BA, e foram identificados a partir de pesquisa feita no Sigmine/DNPM. Conforme aquela instrução, a maioria desses locais estaria situada em área próxima ao areal indicado no anteprojeto, ou seja, a cerca de vinte quilômetros de Ilhéus, e três locais, em especial aqueles relativos aos processos minerários 870148/2014, 872790/2016 e 872857/2016, estariam situados a menos de quinze quilômetros de Ilhéus.

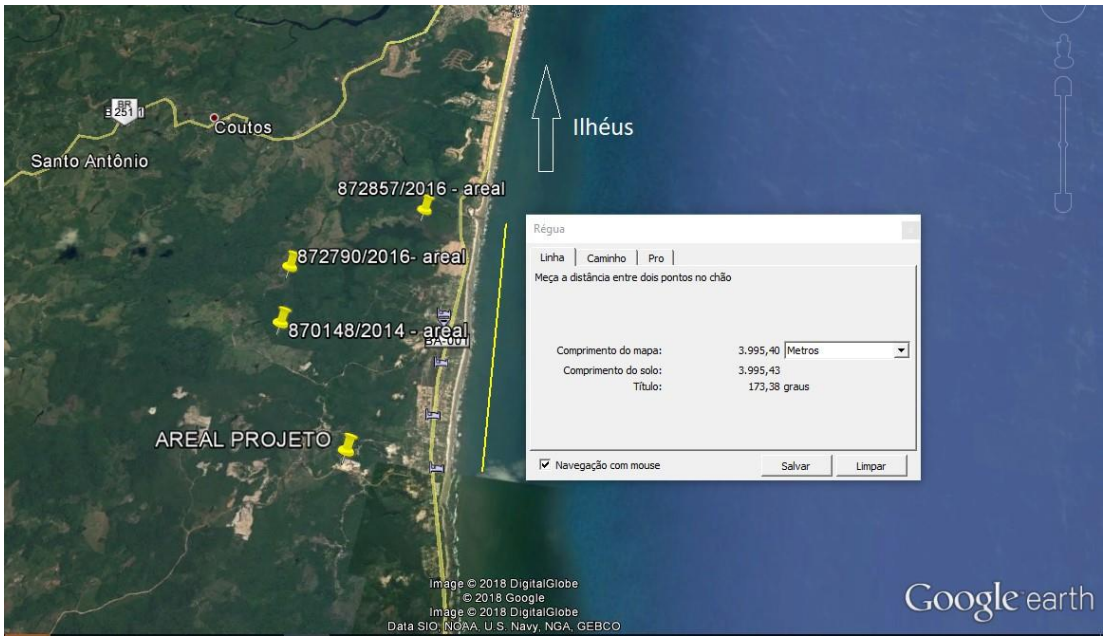
106.2. Vale lembrar que, naquela ocasião, o orçamento previra a aquisição comercial da areia, de modo

que a viabilização daquelas ocorrências indicadas pela Secex/BA poderia trazer uma economia para a obra.

106.3. Ocorre que, como a última versão do orçamento apresentada pela Seinfra/BA (peça 174) alterou a forma de obtenção da areia de comercial para areia produzida na obra, a busca por uma eventual alternativa mais vantajosa estaria associada, apenas, à possibilidade de exploração de areais em locais mais próximos do que aquele adotado no orçamento, que são aqueles identificados pelos processos minerários 870148/2014, 872790/2016 e 872857/2016. A utilização desses areais poderia diminuir a DMT da areia em até cerca de 4 km, conforme demonstra a figura a seguir:

Figura 2 – Localização de possíveis areais indicados no Sigmine/DNPM

Fonte: Elaboração própria a partir do georreferenciamento de locais pesquisados no Sigmine, com a utilização do GoogleEarth.



106.4. Para se ter uma ideia do impacto no custo da obra decorrente da eventual diminuição da DMT da areia, realizou-se um cálculo estimativo tomando-se por base os serviços de CBUQ, drenagem, obras de arte correntes e concreto das obras de arte especiais, que representam a quase totalidade dos serviços que utilizam areia na obra. Por meio desse cálculo, obteve-se o resultado de R$ 79.300,81 (mar/2015), relativo à diminuição do custo do transporte de areia naqueles serviços quando se adota uma DMT 4 km menor, conforme se demonstra na Tabela 5 a seguir:

Tabela 5 – Estimativa de redução de custo do transporte da areia (redução de 4 km na DMT)

Serviço	**nid.**	**Quantidade**	**Consumo de areia por unidade de serviço (t)**	**Consumo de areia total (t)**	
		[A]	**[B]**	**[C]=A.B**	
Concreto betuminoso usinado a quente - "binder"		5.101,51	0,2420	1.234,57	
Conc. betuminoso usinado a quente - capa rolamento		24.050,13	0,0800	1.924,01	
CBUQ - "BINDER" AC COM POLÍ		20.223,99	0,2420	4.894,21	
Drenagem e OAC		-	-	11.559,19	
OAE		-	-	8.633,41	
		Quantitativo total de areia (t)		**28.245,38**	[

				D]
			DM T (km)	4,00	[E]
		Momento de transporte (t.km)		112.981,50	[F]=D. E
Custo de transporte por t.km (orçamento Seinfra) (R$)				0,54	[G]
		Custo do transporte		**R$ 61.010,01**	[H]=F. G
		Custo do transporte com BDI		**R$ 79.300,81**	[I]=H.1, 2998

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do orçamento da Seinfra/BA e da peça 184, p. 9-10.

106.5. Outro aspecto a ser ressaltado é que a indicação da existência de processo minerário em andamento no âmbito do Sigmine/DNPM não comprova, como bem apontou a Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Projetos do Dnit (peça 58, p. 15, peça 59, p. 62), que a substância esteja de fato presente ou que tenha potencial para ser explorada. Além disso, não se pode desconsiderar as eventuais dificuldades inerentes ao bloqueio minerário junto ao DNPM, uma vez que já existe, naquela ocorrência, o exercício do título minerário por parte de um terceiro, ainda que a União detenha a prerrogativa para exploração das jazidas minerais.

106.6. Assim, entende-se que, na fase de anteprojeto, a exigência de um estudo exaustivo da possibilidade de exploração das diversas fontes potenciais de insumos para a obra, em especial aquelas com processo minerário em andamento, deva-se dar somente quando houver materialidade significativa envolvida.

106.7. No presente caso, ante a baixa materialidade envolvida (R$ 79.300,81, cerca de 0,08% do valor orçado pela Seinfra/BA) considera-se pertinente prescindir dos estudos dos areais ora indicados, sendo aceitáveis, para fins de elaboração de uma referência de preço para a obra, as premissas para o fornecimento de areia adotadas no orçamento elaborado pela Seinfra/BA (peça 174).

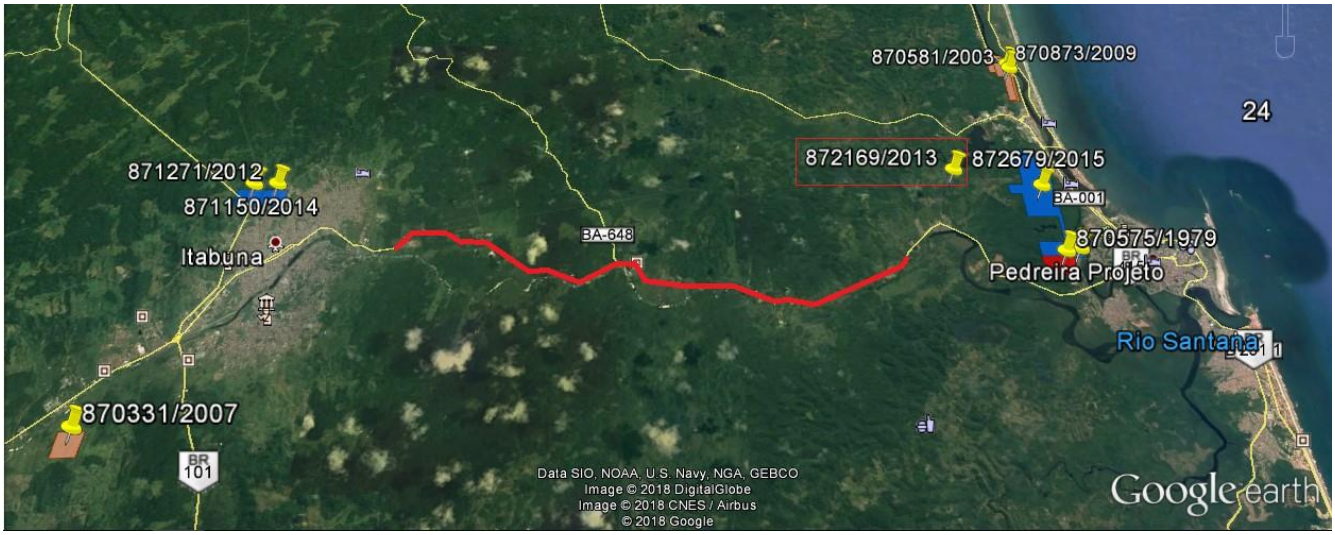
107. Sobre as jazidas de brita:

107.1. Conforme consta da instrução da Secex/BA à peça 76, p. 12-15, diversas ocorrências identificadas a partir de pesquisa feita no Sigmine/DNPM como possíveis locais de extração de brita deixaram de ser estudadas no anteprojeto da licitação. Tais ocorrências se relacionam aos seguintes processos minerários: 870575/1979, 870581/2003 e 870331/2007, 870873/2009, 871271/2 01 2, 872169/2013, 871150/2014 e 872679/2015.

107.2. Uma vez que a última versão do orçamento apresentada pela Seinfra/BA (peça 174) alterou o tipo de obtenção de brita de comercial para brita produzida a partir da exploração de pedreiras na obra, a busca por uma eventual alternativa mais vantajosa estaria associada, apenas, à possibilidade de exploração de pedreiras em locais mais próximos do que aquele adotado no orçamento.

108. Analisando-se as localizações daquelas ocorrências, verifica-se que apenas aquela identificada pelo processo minerário 872169/2013 se mostra mais próxima da obra do que a adotada em projeto, conforme Figura 3 abaixo:

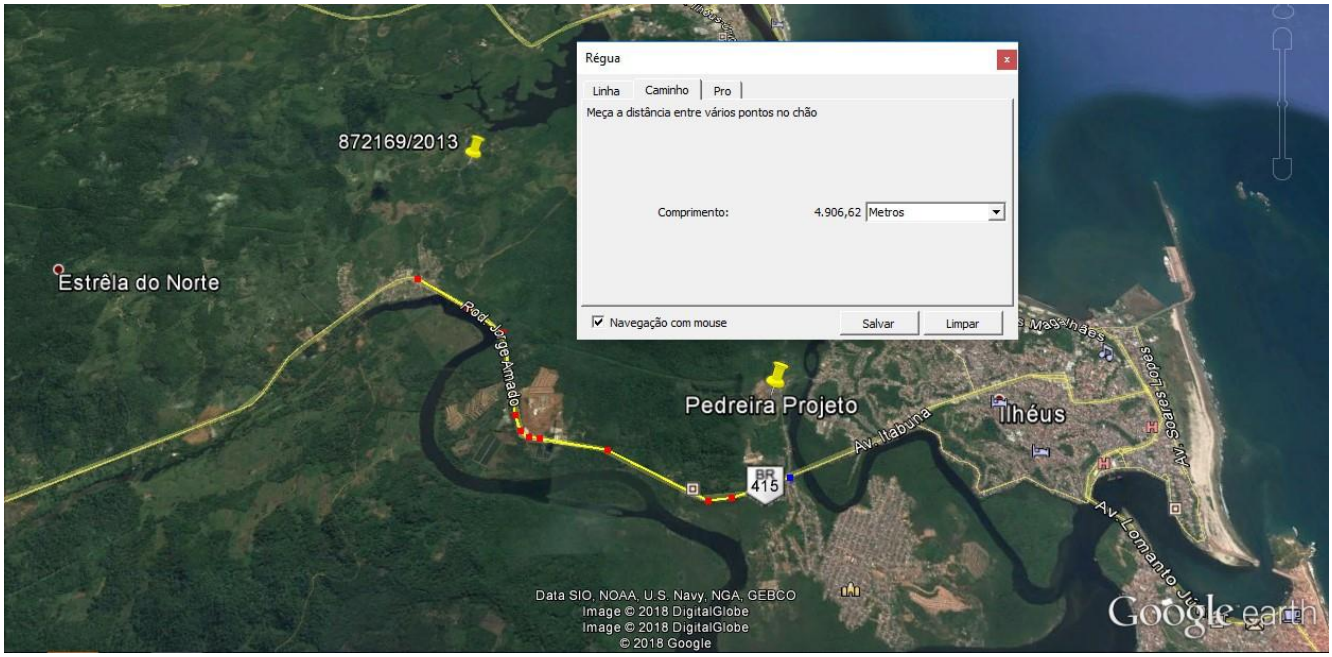
Figura 3 – Localizações de possíveis fontes de brita indicadas no Sigmine/DNPM



Fonte: Elaboração própria a partir do georreferenciamento de locais pesquisados no Sigmine, com a utilização do GoogleEarth.

109. A extração de brita na ocorrência identificada pelo processo minerário 872169/2013 poderia diminuir a DMT do material em cerca de 5 km, conforme demonstra a Figura 4 a seguir:

Figura 4 – Redução de DMT – ocorrência brita 872169/2013



Fonte: Elaboração própria a partir do georreferenciamento de locais pesquisados no Sigmine, com a utilização do GoogleEarth.

109.1. Para se ter uma ideia do impacto no custo da obra decorrente da eventual diminuição da DMT da brita, realizou-se um cálculo estimativo tomando-se por base os serviços de CBUQ, drenagem, obras de arte correntes e concreto das obras de arte especiais, que representam a quase totalidade dos serviços que utilizam brita na obra. Por meio desse cálculo, obteve-se o resultado de R$ 349.725,39 (mar/2015), relativo à diminuição do custo do transporte de brita naqueles serviços quando se adota uma DMT 5 km menor, conforme se demonstra na Tabela 6 a seguir:

Tabela 6 – Estimativa de redução de custo do transporte da brita (redução de 5 km na DMT)

Serviço	Unid.	Quantidade	Consumo de brita por unidade de serviço (t)	Consumo de brita total (t)	
		[A]	[B]	[C]=A.B	
Concreto betuminoso usinado a quente - "binder"	t	5.101,51	0,7095	3.619,52	
Conc. betuminoso usinado a quente - capa rolamento	t	24.050,13	0,8370	20.129,96	
CBUQ - "BINDER" AC COM POLÍ	t	20.223,99	0,7095	14.348,92	
Base estab.granul.c/ mistura solo - brita	m³	34.921,82	0,8400	29.334,33	
Drenagem e OAC	-	-	-	22.241,59	
OAE	-	-	-	9.977,88	
		Quantitativo total de brita (t)		99.652,20	[D]
			DMT (km)	5,00	[E]
		Momento de transporte (t.km)		498.260,98	[F]=D.E
Custo de transporte por t.km (orçamento Seinfra) (R$)				0,54	[G]
		Custo do transporte		**R$ 269.060,93**	[H]=F.G
		Custo do transporte com BDI		**R$ 349.725,39**	[I]=H.1,2998

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do orçamento da Seinfra/BA e da peça 184, p. 9-10.

109.2. Aplicando-se o mesmo entendimento exposto no tópico anterior, avalia-se que a redução de custo eventualmente obtida com a exploração da pedreira referente ao processo minerário 872169/2013 não seria materialmente relevante (R$ 349.725,39, cerca de 0,36% do valor orçado pela Seinfra/BA) ao ponto de justificar a necessidade de se demandarem novos estudos da possível ocorrência de brita ora mencionada sem maiores indicativos de sucesso nessa empreitada, sendo aceitáveis, para fins de elaboração de uma referência de preço para a obra, as premissas para o fornecimento de brita adotadas no orçamento elaborado pela Seinfra/BA (peça 174).

110. Sobre a utilização da brita oriunda do material de demolição dos cortes de 3ª categoria:

110.1. Inicialmente, buscou-se apurar a potencial economicidade do aproveitamento do material de demolição dos cortes de 3ª categoria na execução de outros serviços da obra em detrimento do seu uso apenas nos corpos de aterro. Para tanto, realizou-se uma comparação estimativa de custos considerando a utilização daquele material em diversos tipos de serviço da obra, não apenas no pavimento e nas OAE' s, tal como idealizado pela Secex/BA, mas também nos serviços de drenagem e OAC.

110.2. A adoção dessa concepção reduziria o orçamento em função do menor custo de exploração e transporte da brita demolida frente ao custo de exploração e transporte do insumo produzido em pedreira localizada a 22,34 km do canteiro de obras, assim como em razão da diminuição do volume de corpo de aterro em rocha que seria executado com o material destinado a britagem. Por outro lado, haveria acréscimo ao orçamento em função da necessidade de se repor, com material de 1ª categoria, o volume do corpo de aterro em rocha que deixou de ser executado. Conforme cálculo apresentado na peça 184, obtiveram-se os seguintes resultados:

Tabela 7 – Estimativa de redução de valor da obra com a utilização da brita oriunda dos cortes de 3ª categoria

Hipótese	Estimativa de redução no valor orçado pela Seinfra/BA (peça 174) data-base: mar/2015
Aproveitamento da brita demolida nos serviços de CBUQ, base, drenagem, OAC e OAE	R$ 1.411.037,76
Aproveitamento da brita demolida nos serviços de CBUQ, base, drenagem e OAC	R$ 1.243.639,53
Aproveitamento da brita demolida nos serviços de base, drenagem e OAC	R$ 762.810,99
Aproveitamento da brita demolida nos serviços de CBUQ e base	R$ 870.493,84
Aproveitamento da brita demolida nos serviços de base	R$ 389.665,31

Fonte: Elaboração própria (memória de cálculo na peça 184).

110.3. Dessa forma, verifica-se, diante dos resultados observados, que o aproveitamento da brita demolida poderia gerar uma redução no orçamento das obras de até R$ 1,4 milhão (mar/2015), caso comprovada a viabilidade técnica do seu uso nos serviços de CBUQ, base, drenagem, OAC e OAE, que representam a quase totalidade dos serviços do contrato que utilizam brita em sua composição.

110.4. Avalia-se, entretanto, que uma potencial redução de R$ 1,4 milhão no orçamento de referência (cerca de 1,5% do valor orçado pela Seinfra/BA) não justificaria a realização, em fase de anteprojeto, de estudos dos cortes de 3ª categoria para fins de utilização como brita, os quais, ressalte - se, demandariam um grau de minúcia suficiente para que se permitisse a utilização do material em serviços que requerem elevado rigor do controle de qualidade, tais quais o CBUQ e o concreto estrutural.

110.5. Ainda que se realizassem ensaios preliminares e que estes demonstrassem haver, nos cortes de 3ª categoria, material apto à produção de brita com características técnicas que a habilitem para o emprego naqueles serviços, não se teria a garantia de que a utilização eminente desse material seja uma opção vantajosa economicamente, já que outros custos devem ser sopesados, sobretudo os decorrentes da implementação de uma logística de execução que possibilite a extração, o transporte e a estocagem desse material sem impactar o cronograma da obra.

110.6. Além do mais, observa-se que as premissas adotadas no orçamento referencial elaborado pela Seinfra/BA resguardam o Erário, na medida em que consideraram o aproveitamento total do material de 3ª categoria em serviços nos quais sua viabilidade se mostrou factível, e, para os demais serviços, a adoção de brita produzida obtida a uma distância de transporte mediana. Diferentemente seria, por exemplo, se o emprego do material rochoso nos aterros se mostrasse inexequível, ou se houvesse disponibilidade de brita apenas por meio de aquisição comercial ou a longas distâncias. Nesse caso, seria justificável, até mesmo exigível, na fase de anteprojeto, a realização de estudos mais aprofundados nos cortes de 3ª categoria, haja vista que o seu aproveitamento implicaria relevante diminuição do custo da obra.

110.7. Desse modo, pondera-se que, no presente caso, as premissas adotadas no orçamento referencial elaborado pela Seinfra/BA, no que diz respeito ao aproveitamento do material oriundo dos cortes de 3ª categoria e ao fornecimento de brita para a obra, não podem ser consideradas desarrazoadas para o propósito de um anteprojeto de engenharia.

I.4. 'o exame da utilização da forma metálica plana em alguns serviços de drenagem e obras de arte correntes'

Síntese da irregularidade

111. Conforme instrução acostada à peça 176, p. 11, a Secex/BA considerou que não foram apresentadas justificativas técnicas para a previsão do uso de formas de madeira comum e de placa compensada resinada em serviços de drenagem e obras de arte correntes contemplados no orçamento revisado (peça 174), uma vez que seus valores seriam significativamente mais altos do que o da forma metálica plana.

Análise

112. Preliminarmente, cabe abordar as vantagens e desvantagens da utilização de formas metálicas e de madeira em estruturas de concreto.

113. Conforme informações extraídas de publicações técnicas na área de engenharia, as formas metálicas possuem uma maior rapidez de montagem, o que proporciona maior produtividade à obra. Por outro lado, são menos flexíveis que as de madeira, permitindo poucos ajustes no decorrer da execução dos serviços, e, em decorrência desta característica, exigem um estudo mais detalhado do projeto. As formas de madeira, por sua vez, possuem maior adaptabilidade e grande flexibilidade de uso, pois se adaptam a maioria das geometrias. Além disso, o custo elevado da confecção das formas metálicas é uma desvantagem quando comparado a solução convencional de madeira. O reaproveitamento das formas em outros serviços da obra ou em obras posteriores pode amortizar essa diferença, já que o índice de reutilização das formas metálicas é maior que o das formas de madeira. Ou seja, o custo para aquisição de material e produção das formas deve ser cuidadosamente avaliado, pois deve ser sopesado em função da quantidade de reaproveitamentos a ser implementado na obra. (Fontes: http://construcaomercado17.pini.com.br/negocios- incorporacao-construcao/105/artigo299047-1.aspx, https://www.ufrgs.br/eso/content/?p=215, http://engenheirodealtorendimento.com.br/?p=226, http://techne17.pini.com.br/engenharia-civil/155/formas-286677-1.aspx)

114. Assim, em suma, depreende-se que o emprego de formas metálicas numa obra se mostra vantajoso quando há um alto índice de reutilização das peças na obra ou, ainda, a possibilidade de reaproveitá-las em obras posteriores.

115. No caso dos serviços de drenagem e obras de arte corrente previstos para a obra em apreço, não se pode garantir que haja um alto índice de reutilização de formas e que, portanto, o uso de peças metálicas seja uma opção vantajosa, haja vista a diversidade dos tipos de dispositivos de drenagem e obras de arte corrente a serem executados ao longo do trecho, e a possibilidade de que, em razão da necessidade de execução concomitante desses serviços, sejam necessários vários jogos de formas para suprir a demanda, o que impactaria no número de reutilizações das peças.

116. Diferentemente ocorre nos serviços das obras de arte especiais, para os quais o emprego de formas metálicas é factível. Pela própria característica das formas metálicas (painéis com medidas padronizadas), a geometria dos elementos estruturais das obras de arte especiais, tais como, vigas, pilares, se adequa melhor à modulação, além disso há uma diversidade menor de tipos de elementos, o que pode viabilizar um alto índice de reutilização das peças.

117. Registre-se que para esses serviços a Seinfra/BA já considerou no seu novo orçamento referencial (peça 174) o emprego de formas metálicas, em atendimento ao disposto no item 9.3.4 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário (peça 83).

118. Tendo em vista os argumentos expostos, a utilização de forma comum de madeira ou de placa compensada resinada na composição dos serviços de drenagem e obras de arte corrente no orçamento revisado pela Seinfra/BA pode ser considerada coerente com a prática usual das obras, uma vez que a escolha do tipo de forma deve considerar a possibilidade de aproveitamento em função da necessidade da obra, e que, em virtude das características de execução dos serviços de drenagem e obras de arte corrente, não se pode garantir que as formas metálicas tenham um alto índice de reutilização nestes serviços.

I.5. 'falta de elementos técnicos para justificar os insumos e consumos incluídos na composição de cimbramento metálico que integra o orçamento apresentado pela Seinfra/BA em nível superior ao do novo Sicro'

I.5.1. Síntese da irregularidade

119. Em relação à composição de cimbramento metálico que integra o orçamento revisado pela Seinfra/BA (peça 174), consoante instrução acostada à peça 176, p. 11, a Secex/BA apontou que os insumos e consumos utilizados na CPU adotada no referido orçamento são superiores àqueles empregados na composição de referência do novo Sicro: '2106234 Escoramento metálico com quadro tubular contraventado – capacidade de carga de até 2 t/m² - quadro de 1,0 x 1,0 x 1,0 m – utilização de 10 vezes – fornecimento, instalação e retirada', caracterizando-se o indício de irregularidade e o não atendimento aos

parâmetros definidos no item 9.3.5 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário.

I.5.2. Análise

120. De fato, diante dos elementos apresentados no orçamento revisado, não é possível corroborar a adequação dos insumos e consumos utilizados na CPU elaborada pela Seinfra/BA (peça 174, p. 26), que é distinta da constante do novo Sicro (peça 185).

121. A CPU elaborada pela Seinfra/BA proporciona a obtenção de um preço unitário para o serviço de cimbramento metálico (R$ 42,19, data-base: março/2015) superior ao obtido quando se utiliza a CPU do novo Sicro (R$ 11,08, composição obtida na data-base: maio/2018, retroagida para março/2015, com base no índice de reajustamento de obras rodoviárias para OAE – peça 185).

122. Cabe registrar que para que seja utilizada uma CPU diferente da constante do Sicro se faz necessária a apresentação de uma justificativa técnica plausível, em atendimento ao disposto no art. 8º, parágrafo único do Decreto 7.983/2011, que prevê a hipótese de ajustes no sistema de referência em função de especificidades da obra e serviço de engenharia:

art. 8º Na elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado.

Parágrafo único. Os custos unitários de referência da administração pública poderão, **somente em condições especiais justificadas** em relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, exceder os seus correspondentes do sistema de referência adotado na forma deste Decreto, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle, dispensada a compensação em qualquer outro serviço do orçamento de referência. (grifou-se)

123. Contrariando o que prescreve o art. 8º, parágrafo único do Decreto 7.983/2011, a Seinfra/ BA utilizou uma CPU alternativa sem, no entanto, apresentar uma justificativa técnica plausível para fundamentar sua opção.

124. Perante o exposto, avalia-se que o entendimento da Secex/BA é pertinente, visto que a Seinfra/BA, de fato, descumpriu o comando relativo ao art. 8º, parágrafo único do Decreto 7.983/2011.

125. O sobrepreço verificado no serviço de cimbramento metálico alcança o montante de R$ 251.884,23 (mar/2015), conforme detalhado na Tabela 8 a seguir:

Tabela 8 – Sobrepreço no serviço de cimbramento metálico

Quantitativo total de cimbramento (m³)	Preço unitário Seinfra/BA	Preço unitário Novo Sicro	Diferença	Sobrepreço
8.077,56	R$ 42,19	R$ 11,01	R$ 31,18	R$ 251.884,23

Fonte: Elaboração própria.

126. Apesar de não haver dúvidas quanto a ocorrência da irregularidade apontada, cabe avaliar se suas consequências são suficientes para inviabilizar a utilização do orçamento de referência revisado pela Seinfra/BA (peça 174). Tal análise está sendo feita do tópico a seguir.

I.6. Conclusão quanto ao orçamento estimativo elaborado pela Seinfra/BA

127. Na instrução à peça 176, a Secex/BA identificou que orçamento elaborado pela Seinfra/ BA (peça 174), calculado em R$ 105.925.178,25 – mar/2015 (equivalente ao valor de R$ 96.567.762,10 multiplicado pelo fator de risco de 1,0969), teria incluído uma parcela indevida de R$ 810.365,94, sendo:

a) R$ 608.896,38 referentes a acréscimos de itens e quantitativos de serviço sem justificativa técnica; e

b) R$ 114.812,31 referentes ao acréscimo ao orçamento, sem a devida fundamentação técnica, dos custos de instalação e mobilização/desmobilização de um segundo britador.

128. Dessa forma, a Secex/BA calculou que o orçamento da Seinfra/BA corrigido alcançaria o valor de R$ 105.201.469,56 (= 105.925.178,25 - 810.365,94), que ainda seria superior ao preço contratado (R$ 105.000.000,00).

129. Ocorre que, concluídas as análises dos itens precedentes deste parecer, apurou-se um sobrepreço

de R$ 251.884,23 (mar/2015) nos serviços de cimbramento metálico (item I.5 deste parecer). Por outro lado, considerou-se como pertinente o acréscimo de R$ 114.812,31 (mar/2015) referentes aos custos de instalação e mobilização/desmobilização de um segundo britador (item I.3 deste parecer).

130. Dessa forma, realizando-se os devidos ajustes no valor anterior calculado pela Secex/BA, chega-se a um total de R$ 105.064.397,64 (Tabela 9 abaixo), o qual permanece superior ao valor contratado (R$ 105.000.000,00).

Tabela 9 – Correção do valor do orçamento da Seinfra/BA – data-base: mar/2015

Orçamento da Seinfra/BA (peça 174) corrigido pela Secex/BA (peça 176)	R$ 105.201.469,56
(+) Custos de instalação e mobilização/desmobilização do segundo britador	R$ 114.812,31
(-) Sobrepreço nos serviços de cimbramento metálico	-R$ 251.884,23
Novo orçamento corrigido	**R$ 105.064.397,64**

Fonte: Elaboração própria.

131. Em face das análises apresentadas, conclui-se que as premissas de anteprojeto adotadas na última versão do orçamento referencial elaborado pela Seinfra/BA (peça 174), de modo geral, não podem ser vistas como desarrazoadas.

132. Embora o orçamento referencial elaborado pela Seinfra/BA (peça 174) padeça das incompletudes suscitadas pela Secex/BA, as questões pendentes não se mostraram suficientes para justificar uma eventual repactuação do valor contratado, seja porque as soluções de engenharia e as metodologias construtivas adotadas naquele orçamento podem ser aceitas para o propósito de um anteprojeto, seja porque os valores envolvidos não se mostraram materialmente relevantes.

II. Sobre a necessidade de que o Dnit disponha dos estudos que fundamentam o projeto executivo de engenharia, para se pronunciar sobre o orçamento de referência nos moldes determinados pelo TCU

133. Analisando os estudos que fundamentam o anteprojeto das obras de adequação da BR-415/BA, utilizado na licitação RDC Eletrônico 001/2016, verifica-se que, de fato, os elementos disponíveis não são suficientes para que Dnit avalie a viabilidade de utilização de insumos oriundos de ocorrências (jazidas, pedreiras, areais) originalmente não previstas.

134. Para tanto, seria necessária a realização de novos estudos que, eventualmente, poderiam ser produzidos durante os levantamentos para a elaboração do projeto executivo.

135. De qualquer forma, uma vez que não se vislumbraram impropriedades no orçamento de referência revisado pela SeinfraBA (peça 174) que inviabilizem sua utilização, avalia-se que não mais se mostra necessário o pronunciamento do Dnit acerca do caso.

III. Sobre a medida cautelar

136. No item 9.1 do Acórdão 1978/2017-Plenário, que modificou o item 9.3 do Acórdão 865/2017-Plenário, foi proferida medida cautelar no sentido de que a execução do contrato decorrente do RDC Eletrônico 001/2016 deveria ficar limitada aos serviços integrantes do item 3.1.1 do edital correspondente (mobilização, demandas ambientais, elaboração, entrega e aprovação do Projeto Básico e Executivo) até que o Tribunal decidisse sobre o mérito da questão, bem como os alertas inscritos no item 9.2, e seus subitens, do referido acórdão 1978/2017- Plenário.

137. Diante das conclusões apresentadas no tópico I.6 deste parecer, entende-se que os riscos que ensejavam a adoção da referida medida acautelatória não mais persistem, propondo-se, assim, a sua revogação.

IV. Sobre o cumprimento das determinações proferidas nestes autos

IV.1. Item 9.3 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário

IV.1.1. Síntese

138. No item 9.3 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário foi determinado ao Dnit e a Seinfra/ BA que elaborassem um novo orçamento de referência, para fins de comparação com a melhor proposta ofertada no RDC Eletrônico 001/2016, contemplando nos subitens critérios a serem obedecidos, os quais podem ser

sintetizados, conforme segue:

a) avaliação comparativa da produção de concreto em central de concreto, caminhão betoneira próprio e aquisição em concreteira local (item 9.3.1);

b) análise comparada de fundações com solução em sapatas (item 9.3.2);

c) utilização de materiais (brita e areia) provenientes de jazidas não comerciais exploradas pela própria empreiteira (item 9.3.3);

d) utilização de formas metálicas (item 9.3.4); e

e) utilização de escoramento metálico (item 9.3.5).

IV.1.2. Análise

139. Conforme apontado no tópico I.6 deste parecer, em face dos exames realizados, concluiu- se que as premissas de anteprojeto adotadas na última versão do orçamento referencial elaborado pela Seinfra/BA (peça 174), de modo geral, não podem ser vistas como desarrazoadas.

140. Embora o orçamento referencial elaborado pela Seinfra/BA (peça 174) padeça das incompletudes suscitadas pela Secex/BA, as questões pendentes não se mostraram suficientes para justificar uma eventual repactuação do valor contratado, seja porque as soluções de engenharia e as metodologias construtivas adotadas naquele orçamento podem ser aceitas para o propósito de um anteprojeto, seja porque os valores envolvidos não se mostraram materialmente relevantes.

141. Ante o exposto, propõe-se considerar satisfatório o atendimento às determinações constantes do item 9.3, e seus subitens, do Acórdão 865/2017-Plenário.

IV.2. Item 9.4.1 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário

IV.2.1. Síntese

142. Conforme apontamento da Secex/BA à peça 16, p. 5, foram identificadas incertezas relativas à responsabilidade dos entes signatários do termo de compromisso no que tange às responsabilidades e atribuições quanto aos processos de desapropriações e suas despesas, o que poderia implicar em impactos negativos nos prazos de execução da obra.

143. Acolhendo o pronunciamento da Secex/BA à peça 16, esta Egrégia Corte de Contas, mediante o Acórdão 865/2017-TCU-Plenário (peça 83), de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, deliberou que, dentre outras medidas, o Dnit e a Seinfra/BA apresentassem, no prazo de sessenta dias, a formalização do entendimento quanto à identificação da entidade à qual caberia as responsabilidades e atribuições, inclusive indenizações, referentes aos processos de desapropriações necessárias à execução do empreendimento, bem como a comprovação da existência de dotação orçamentária para tais serviços (item 9.4.1 do referido acórdão).

144. Em atendimento às determinações exaradas no Acórdão 865/2017-TCU-Plenário (peça 83), foi apresentada a documentação acostada à peça 131 e 99, respectivamente, pela Autarquia Federal e a Seinfra/BA.

145. Essa documentação foi analisada pela Secex/BA (peça 137), a qual verificou que, em relação ao atendimento do item 9.4.1 do acórdão supra, não foram encaminhados elementos que demonstrasse m a adoção de providências efetivas quanto à definição da responsabilidade das desapropriações.

146. Concluída essa análise, foi proferido o Acórdão 783/2018-TCU-Plenário (peça 144), de relatoria do Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, que, dentre outras deliberações, considerou não atendida, pelo Dnit e pela Seinfra/BA, a determinação contida no item 9.4.1 do Acordão 865/2017-TCU-Plenário, e, adicionalmente, fixou o prazo de quarenta e cinco dias para que fosse comprovada a adoção de providências conclusivas a respeito da questão suscitada (item 9.5 do Acórdão 783/2018-TCU-Plenário).

147. Em cumprimento ao referido acórdão, as respostas da Seinfra/BA e do Dnit foram acostadas às peças 170 e 171, respectivamente. Posteriormente, a Seinfra/BA complementou sua manifestação, conforme documentação acostada às peças 174 e 175.

148. Diante disso, a Secex/BA procedeu à análise (peça 176) da documentação encaminhada pela Seinfra/BA e pelo Dnit.

149. Especificamente quanto ao item 9.4.1 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário, a Secex/BA avaliou que o referido item não foi atendido, uma vez que não foi apresentado, pelo Dnit e pela Seinfra/BA, termo

aditivo definindo as responsabilidades e atribuições pelas desapropriações necessárias à execução do empreendimento.

150. Ainda em relação ao tema, cabe informar que, no momento em que esta unidade técnica especializada elaborava o presente parecer, a Seinfra/BA, mediante ofício acostado à peça 180, encaminhou cópia do 4º Termo Aditivo de Rerratificação ao Termo de Compromisso 1172/2013, firmado entre o estado da Bahia e o Dnit, o qual define, dentre outras atribuições, as responsabilidades pelas desapropriações, em cumprimento ao determinado no subitem 9.4.1 do Acórdão 865/2017-TCU- Plenário (peça 83).

III.2.2. Análise

151. De acordo com a cláusula terceira do 4º Termo Aditivo de Rerratificação ao Termo de Compromisso 1172/2013 (peça 180, p. 3), o valor total previsto para execução do objeto do convênio passou para R$ 118.464.334,68, em virtude de um aumento de R$ 10.000.000,00, referente ao valor estimado das desapropriações/realocações, a ser arcado pelo Dnit.

A CLÁUSULA TERCEIRA- DO VALOR, passa a ter a seguinte redação:

O valor total previsto para execução do objeto do presente termo passa para RS 118.464.334,68 (cento e dezoito milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, trezentos e trinta e quatro reais e sessenta e oito centavos) - aumento de R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) referente ao valor, estimativo, das desapropriações/realocações, de inteira responsabilidade da UNIDADE GESTORA a serem transferidos para o EXECUTOR, em estrita obediência ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho, e deverá obrigatoriamente ser depositada na conta bancária específica deste Termo de Compromisso, conforme informado no Parágrafo Segundo da Cláusula Quinta.

152. O referido termo aditivo, na sua cláusula sétima, prescreve que o estado da Bahia será o responsável pelos serviços de elaboração/revisão/complementação de cadastros técnicos, elaboração do Relatório Genérico de Valores (RGV) e dos laudos de avalição, recolhimento de documentação dos proprietários e respectivos imóveis, assim como a instrução dos processos de desapropriação/realocação, os quais serão encaminhados para o Dnit/Sede para avaliação, a fim de que se possa autorizar o pagamento.

153. Além disso, define, expressamente, que o Relatório Genérico de Valores (RGV) e os laudos de avalição, a serem elaborados pela Superintendência de Infraestrutura de Transportes da Bahia (SIT), deverão ser submetidos e aprovados pelo Dnit, como também que, para as desapropriações e realocações, o estado da Bahia deverá seguir as orientações do Dnit, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Desapropriação e Reassentamento/CGDR.

154. Ante o exposto, entende-se que as providências adotadas pelo Dnit e pela Seinfra/BA são suficientes para considerar atendida a determinação exarada no subitem 9.4.1 do Acórdão 865/2017- TCU-Plenário (peça 83).

IV.3. Item 9.5 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário

IV.3.1. Síntese:

155. No referido item do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário, esta Corte de Contas proferiu recomendação ao Dnit para que promovesse a inserção no Sicro das composições unitárias para produção de concreto produzido em central e também em caminhão betoneira com característica técnica para tal finalidade.

156. Ao analisar os elementos trazidos pelo Dnit em atendimento ao Acórdão 865/2017-TCU- Plenário, a Secex/BA, na instrução à peça 137, verificou que não haviam sido adotadas providências efetivas em cumprimento ao referido item 9.5.

157. Em face disso, o Tribunal proferiu decisão, conforme Acórdão 783/2018-TCU-Plenário (peça 144), que, dentre outras deliberações, considerou não atendida, pelo Dnit, a referida recomendação contida no item 9.5 do Acordão 865/2017-TCU-Plenário, e, adicionalmente, fixou o prazo de quarenta e cinco dias para que o Dnit se manifestasse conclusivamente acerca da questão (item 9.6 do Acórdão 783/2018-TCU-Plenário).

158. Posteriormente, Secex/BA, na instrução à peça 176, p. 13-14, ao monitorar a questão, verificou que o Dnit não havia se manifestado acerca da inserção das referidas composições no Sicro. Não obstante, a unidade técnica constatou que o novo Sicro, vigente a partir de janeiro/2017, já contemplava composições de

concreto produzido em central.

159. Entretanto, quanto à produção do concreto em caminhão próprio, em face da ausência de informações e considerando que o novo Sicro não contempla essa composição, a unidade técnica considerou insatisfatório o atendimento ao presente item.

IV.3.2. Análise:

160. Conforme abordado no tópico I.1.3 deste parecer, o Dnit, no presente momento, pode não dispor dos elementos necessários para elaborar uma CPU de referência para a produção de concreto em caminhão betoneira com característica técnica para tal finalidade, o que, de fato, impediria o atendimento tempestivo da referida recomendação.

161. Nada obstante, pondera-se que tais elementos podem vir a ser obtidos pelo Dnit em observações futuras, até mesmo nas obras em exame, se for o caso, de maneira a viabilizar a elaboração de uma composição de custo unitário desse item, facultando, com isso, a previsão desse tipo de equipamento em novos orçamentos, com base em preço unitário obtido a partir do Sicro.

162. Como se trata de uma recomendação, entende-se que não seja necessário aguardar o seu desfecho neste processo ou assinalar novo prazo para seu cumprimento, cabendo avaliar a sua implementação em trabalhos futuros a serem realizados por este Tribunal.

CONCLUSÃO

163. Neste parecer, examinaram-se os elementos acostados aos autos, em especial as manifestações já apresentadas pelo Dnit e pela Seinfra/BA e as respectivas análises efetivadas pela Secex/BA, de maneira a atender às determinações direcionadas a esta unidade técnica pelo Exmo. Relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, no item 20 do despacho à peça 179, nos seguintes termos:

a) verifique se há a necessidade de que o Dnit disponha dos estudos que fundamentam o projeto executivo de engenharia, para se pronunciar sobre o orçamento de referência nos moldes determinados pelo TCU;

b) confirme se o orçamento paramétrico atualmente disponibilizado pela Seinfra/BA padece das incompletudes suscitadas pela Secex/BA;

c) caso os exames requeridos nas alíneas ‘a’ e ‘b’ supra revelem que os elementos atualmente disponíveis permitem formular proposta de mérito no processo, elabore parecer conclusivo e remeta a este Relator;

d) caso contrário, encaminhe o processo à Secex/BA, podendo formular propostas que auxiliem no deslinde do processo, se entendido cabível.

164. No que diz respeito ao item 20.a, do despacho do Exmo. Ministro, constatou-se que, de fato, os elementos de anteprojeto disponíveis não permitiriam ao Dnit avaliar, em especial, a viabilidade de utilização de insumos oriundos de ocorrências (jazidas, pedreiras, areais) originalmente não previstas. Para tanto, seriam necessários estudos que, eventualmente, poderiam ser produzidos durante os levantamentos para a elaboração do projeto executivo. De qualquer forma, uma vez que, conforme será abordado a seguir, está se propondo decisão de mérito aceitando o orçamento de referência apresentado pela Seinfra/BA (peça 174), avalia-se que não mais se mostra necessário o pronunciamento do Dnit acerca do caso.

165. Quanto ao item 20.b, do despacho do Exmo. Ministro, em face das análises apresentadas no tópico I deste parecer, conclui-se que as premissas de anteprojeto adotadas na última versão do orçamento referencial elaborado pela Seinfra/BA (peça 174), de modo geral, não podem ser vistas como desarrazoadas.

166. Embora o orçamento referencial elaborado pela Seinfra/BA (peça 174) padeça das incompletudes apontadas pela Secex/BA, as questões pendentes ora suscitadas não se mostraram suficientes para inviabilizar a representatividade do valor de referência orçado ou justificar uma eventual repactuação do valor contratado, seja porque as soluções de engenharia e as metodologias construtivas adotadas naquele orçamento podem ser aceitas para o propósito de um anteprojeto, seja porque os valores envolvidos nas impropriedades verificadas não se mostraram materialmente relevantes.

167. Ante o entendimento acima exposto, e em observância ao item 20.c, do despacho do Exmo. Ministro-Relator, entende-se ser possível formular proposta de mérito neste processo, restando prejudicado o item 20.d do despacho.

168. Existindo nos autos elementos suficientes para formular uma proposta de mérito, tornou-se indispensável trazer a este parecer análises complementares quanto a medida cautelar ora vigente proferida no âmbito destes autos, bem como quanto ao cumprimento das determinações exaradas nos acórdãos relativos a este processo.

169. A medida cautelar ora vigente foi proferida no item 9.1 do Acórdão 1978/2017-TCU- Plenário, que modificou o item 9.3 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário. Tal medida cautelar determina que a execução do contrato decorrente do RDC Eletrônico 001/2016 deveria ficar limitada aos serviços integrantes do item 3.1.1 do edital correspondente (mobilização, demandas ambientais, elaboração, entrega e aprovação do Projeto Básico e Executivo) até que o Tribunal decidisse sobre o mérito da questão.

170. Considerando que neste parecer está sendo proposta decisão de mérito sobre as questões em discussão, sobretudo quanto a representatividade do orçamento de referência que fundamentou o RDC Eletrônico 001/2016, avalia-se que não mais existem elementos que fundamentem a manutenção da medida acautelatória ora vigente, cabendo, portanto, proposição, no sentido de sua revogação.

171. Quanto as demais determinações, considerou-se satisfatório o atendimento dado pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA) e pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

172. Por fim, há de se frisar que, a pretexto do Regime Diferenciado de Contratações – Contratação Integrada, as soluções previstas no anteprojeto não são definitivas, podendo ser alteradas pelo contratado. Nesse aspecto, é pertinente alertar o Dnit e a Seinfra/BA que as soluções adotadas no projeto básico/executivo da obra, a ser elaborado pelo contratado, devem ser iguais ou superiores, em termos qualitativos, às soluções previstas no anteprojeto da licitação. Esse entendimento, inclusive, já foi expressado nos Acórdãos 1.077/2017-TCU-Plenário e 900/2018-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Exmo. Min. Subst. Augusto ShermAn.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

173. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) revogar a medida cautelar constante do item 9.1 do Acórdão 1978/2017-TCU-Plenário;

b) considerar satisfatório o atendimento dado pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA) e pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), às determinações constantes dos itens 9.3 e 9.4, e seus subitens, do Acórdão 865/2017-Plenário;

c) alertar a Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) que soluções adotadas no projeto básico/executivo da obra, a ser elaborado pelo contratado, devem ser iguais ou superiores, em termos qualitativos, às soluções previstas no anteprojeto da licitação;

d) com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, encerrar os presentes autos no sistema informatizado de controle de processos;

e) comunicar a decisão que vier a ser adotada nestes autos ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit - Sede), à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia, à Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA), à Casa Civil do Estado da Bahia e à OAS Engenharia e Construções S.A."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Secex/BA a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do RDC Eletrônico 001/2016, conduzido pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA), objetivando a "Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Duplicação pela Margem Direita do Rio Cachoeira, Pavimentação em CBUQ e Obras de Arte Correntes e Especiais na BR-415/BA", rodovia localizada entre os Municípios de Ilhéus e Itabuna, ambos no Estado da Bahia, com aplicação

de recursos federais decorrentes do Termo de Compromisso 1.172/2013, firmado entre o Estado da Bahia e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

2. O anteprojeto e o orçamento utilizados na licitação foram elaborados pelo Dnit a partir de projeto doado pelo extinto Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (Derba). O orçamento sigiloso do RDC foi estimado em R$ 110,9 milhões (preços de março de 2015). A sessão de abertura foi realizada em 19/09/2016. O resultado do certame foi adjudicado pelo valor de R$ 105 milhões à empresa OAS Engenharia e Construções S.A.

3. Conforme apontado pela unidade técnica, na elaboração do anteprojeto e do orçamento de referência, houve, em determinados itens, a seleção de metodologias construtivas impróprias, mais onerosas em desfavor da Administração, com adoção das piores hipóteses possíveis como premissa para precificação da obra. Considerando que se tratou de contratação integrada, vislumbrou-se a possibilidade de superestimativa do parâmetro utilizado na licitação, da consequente contratação a preço também superestimado e de posterior alteração das especificações da obra pela empresa contratada em seu benefício, o que redundaria em contratação economicamente desvantajosa para o erário.

4. Além disso, foram constatadas a indefinição quanto à responsabilidade pelo custo e gestão das desapropriações, bem como pendências no licenciamento ambiental e lacunas em composições de serviços do Sicro.

5. Em 3/5/2017, o item 9.3 do Acórdão 865/2017-Plenário determinou ao Dnit e à Seinfra/BA que, no prazo de 60 dias, elaborassem novo orçamento de referência contemplando os seguintes critérios e metodologias para fins de comparação com a melhor proposta ofertada:

a) utilização de método construtivo para produção de concreto, comparando a produção do concreto em central de concreto, caminhão betoneira próprio para a produção de concreto e aquisição em concreteira local ou mesmo um modelo misto;

b) utilização de método construtivo para as soluções de fundações, contemplando o uso de sapatas, estaca raiz, estacas metálicas e tubulões;

c) adoção de composições de preços unitários dos serviços que utilizavam brita e areia, considerando o emprego de materiais de jazidas não comerciais exploradas pela própria empreiteira, em especial a rocha proveniente das escavações de material de 3ª categoria, com demonstração de eventual inviabilidade das soluções indicadas mediante sondagens e ensaios laboratoriais;

d) utilização de formas metálicas;

e) utilização de escoramento metálico, em detrimento do escoramento de madeira, com o respectivo reaproveitamento tecnicamente possível.

6. No prazo fixado, a Seinfra/BA apresentou novo orçamento de referência das obras. De sua vez, o Dnit enviou sua manifestação sobre o novo orçamento apenas em 20/10/2017, após sucessivas prorrogações e atrasos no prazo inicialmente estabelecido.

7. Em 1/8/2017, antes da manifestação da autarquia federal, deu entrada nesta Corte solicitação do Governo do Estado da Bahia para que fosse autorizada a contratação, limitando-se a execução aos serviços referidos no item 3.1.1. do edital (mobilização, demandas ambientais, elaboração, entrega e aprovação do Projeto Básico e Executivo). O Acórdão 1978/2017-Plenário autorizou que fosse iniciada a execução do contrato, nos termos propostos pelo Estado, até que o Tribunal decidisse sobre o mérito da questão. Na mesma oportunidade, as pendências no licenciamento ambiental foram consideradas resolvidas (item 9.5 do Acórdão 1978/2017-Plenário).

8. Em 11/4/2018, o Acórdão 783/2018-Plenário considerou insatisfatório o novo orçamento de referência apresentado, manteve a medida cautelar relativa à execução, determinou a oitiva das partes e fixou novo prazo para que a Seinfra/BA e o Dnit corrigissem as lacunas verificadas.

9. Em 10/7/2018, dentro do prazo, a Seinfra/BA apresentou a segunda versão do novo orçamento de referência. Já o Dnit solicitou numerosas prorrogações de prazo e, ao final, limitou-se a argumentar que não poderia enviar sua manifestação, vez que não recebera os estudos elaborados pelo órgão estadual.

10. A Secex/BA examinou a segunda versão do novo orçamento formulado pela Seinfra/BA para concluir que a peça se apresentou incompleta, pois não contemplou estudos e/ou justificativas fundamentadas relativamente a parte das soluções dispostas no Acórdão 865/2018-Plenário. Em suma, foi verificado pela unidade técnica que restaram pendentes de apresentação os seguintes itens para comparação quanto à solução mais econômica (peça 176):

a) a solução de produção em central os concretos de 10 e 15 MPa integrantes das OAEs, bem como a composição e respectivo preço para a produção de concreto em caminhão betoneira próprio;

b) a análise comparada contemplando o uso de sapatas, estaca raiz, estacas metálicas e tubulões em cada OAE, em especial nos locais em que não houvesse a presença de água;

c) o estudo abrangente de todas as ocorrências dos materiais (brita, areia e jazida de empréstimos) com respectivas localizações e ensaios de caracterização, bem como a fundamentação quanto à opção da utilização de um segundo britador na obra;

d) o exame da utilização da forma metálica plana em alguns serviços de drenagem e obras de arte correntes;

e) falta de elementos técnicos para justificar os insumos e consumos incluídos na composição de preço do cimbramento metálico que integrava o orçamento apresentado pela Seinfra/BA em nível superior ao do novo Sicro.

11. Além disso, a Secex/BA verificou que houve o acréscimo de serviços que não constaram originalmente do orçamento licitado, no total de R$ 661.537,85 (itens 56 e 57 da peça 176). A unidade ponderou que não iria questionar sua real necessidade, inclusive por se tratar de contratação integrada, mas que caberia abater esse valor do novo orçamento apresentado pela Seinfra/BA ante a ausência de anotações com a justificativa para sua inclusão. Por outro lado, a instrução apontou que fora retirado do novo orçamento o valor de R$ 52.641,47, relativo a serviço necessário para a obra e constante do orçamento licitado. Assim, a unidade entendeu cabível somar essa quantia ao valor estimado pela Seinfra/BA. Levando em conta o acréscimo e a supressão, a Secex/BA apontou como indevida a adição do valor de R$ 608.896,38 (R$ 661.537,85-R$ 52.641,47). Também considerou injustificado o acréscimo do valor de R$ 114.812,31 relativo ao segundo britador.

12. Tendo em vista que o orçamento paramétrico elaborado pela Seinfra/BA atingiu o valor de R$ 105.925.178,2 e que a unidade técnica entendeu indevido o valor de R$ 723.708,69, foi feita a subtração entre os dois valores para se chegar à quantia de R$ 105.201.469,56 como novo valor do orçamento de referência. Esse total afigurou-se superior ao da proposta da empresa OAS (R$ 105 milhões).

13. Contudo, a Secex/BA ponderou que, se supridas todas as pendências constatadas pelo Tribunal, haveria a possibilidade de o orçamento de referência resultar em valor inferior ao valor do contrato.

14. Como encaminhamento, a unidade técnica propôs manter a cautelar e fixar novo prazo para reelaboração do orçamento referencial com resolução dos pontos faltantes.

15. Em despacho (peça 179), divergi dessas proposições, já que havia medida cautelar em vigor. Ao mesmo tempo, entendi necessário, entre outras providências, enviar os autos à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) para que a unidade especializada:

a) verificasse se haveria a necessidade de que o Dnit dispusesse dos estudos que fundamentaram o projeto executivo de engenharia, para se pronunciar sobre o orçamento de referência nos moldes determinados pelo TCU;

b) confirmasse se o orçamento paramétrico atualmente disponibilizado pela Seinfra/BA padecia das incompletudes suscitadas pela instrução;

c) caso os exames requeridos nas alíneas “a” e “b” supra revelasse que os elementos disponíveis no processo permitiam formular proposta de mérito, elaborasse parecer conclusivo sobre a matéria.

16. Estando os autos na SeinfraRodoviaAviação, foi acostada a manifestação do Dnit acerca da segunda versão do novo orçamento de referência e dos estudos realizados pela Seinfra/BA (peça 181).

As notas técnicas emitidas pela autarquia abordaram questões relativas às fundações e à utilização dos materiais areia, brita e de 3ª categoria para chegar a conclusões semelhantes às da Secex/BA.

17. Em instrução técnica elaborada por três auditores (peças 182/188), a SeinfraRodoviaAviação examinou a documentação relativa ao novo orçamento de referência para assim concluir:

a) afigurou-se adequada a adoção de produção em betoneira para os concretos de 10 e 15 MPa integrantes das OAEs, em detrimento da produção em central de usinagem, tendo em vista as especificidades da obra, que demandam baixo consumo de concreto 15 MPa para confecção das fundações das OAEs; o fato de que a execução dos tubulões ocorre em etapas; o reduzido volume de concreto de 10 MPa empregado na confecção das lajes de transição; o fato de que essas lajes, em geral, são confeccionadas uma a uma em momentos distintos; e, a baixa materialidade dos valores envolvidos na produção desses concretos;

b) quanto à ausência de inclusão, no estudo da Seinfra/BA, da hipótese de produção de concreto em caminhão betoneira próprio, poderia ser acolhida a justificativa no sentido de que o emprego de minibetoneiras autopropelidas não se mostra compatível com as obras de adequação da BR-415/BA, uma vez que esses equipamentos apresentam baixa produtividade e aplicam-se, preferencialmente, a obras de pequeno porte, localizadas em centros urbanos ou em locais de difícil acesso;

c) poderia ser dispensada a análise comparativa dos diversos tipos de fundação, uma vez que as fundações em tubulões previstas para as OAEs 1/3 e 5, por terem altura de cravação característica de fundações superficiais, teriam custos inferiores ao esperado para tubulões de fundações profundas; esse entendimento seria corroborado pela proximidade do valor do m² das fundações em tubulão das OAEs 1/3 e 5 com o mesmo valor previsto para a OAE 4, cuja fundação seria em sapata; ademais, os preços por m² das obras de arte apresentaram-se inferiores ao da tabela de custos gerenciais do Dnit para OAEs em concreto armado/protendido, que apresentam características similares às das obras em tela;

d) considerando que a nova versão do orçamento alterou a forma de obtenção da areia de comercial para areia produzida na obra (custo menor), a exigência de estudo exaustivo da possibilidade de exploração das diversas fontes potenciais de areia seria cabível somente se houvesse a evidência da disponibilização das áreas relativas às jazidas mais próximas da obra (conclusão dos processos minerários) e materialidade significativa de valores envolvida, o que não ocorre no caso presente, já que o impacto de eventual diminuição da DMT da areia resultaria em economia de apenas R$ 79.300,81, cerca de 0,08% do valor total orçado pela Seinfra/BA; assim, seriam aceitáveis as premissas para o fornecimento de areia adotadas no orçamento;

e) o mesmo valeria para as jazidas de brita, situação em que se obteria, no máximo, a redução de R$ 349.725,39, cerca de 0,36% do valor total orçado pela Seinfra/BA;

f) também seria dispensável o estudo quanto à utilização da brita oriunda do material de demolição dos cortes de 3ª categoria (empréstimos) no pavimento e nas OAEs; a utilização desse material em serviços que requerem elevado rigor no controle de qualidade, como o CBUQ e o concreto estrutural, demanda estudos mais aprofundados do que aqueles passíveis de realização na fase de anteprojeto; ademais, outros custos deveriam ser considerados como os decorrentes da logística envolvida na extração, transporte e estocagem; nesse contexto, o novo orçamento de referência teria adotado medidas de resguardo ao erário ao prever o aproveitamento total do material de 3ª categoria em serviços nos quais sua viabilidade se mostrou factível de pronto e a adoção de brita produzida na obra obtida a uma distância de transporte mediana no caso dos demais serviços;

g) seria pertinente o acréscimo dos custos de instalação e mobilização/desmobilização do segundo britador, já que, com a alteração da brita, de comercial para produzida, tornou-se necessário considerar a implantação de um novo britador na pedreira, enquanto o primeiro britador seria implantado no canteiro de obras com o objetivo de proceder à britagem do material dos cortes de 3ª categoria para utilização na sub-base do pavimento e no colchão drenante;

h) a Seinfra/BA considerou no seu novo orçamento referencial o emprego de formas metálicas, em atendimento ao disposto no item 9.3.4 do Acórdão 865/2017-TCU-Plenário;

i) a Seinfra/BA adotou, sem justificativa técnica, uma composição de preço unitário do cimbramento metálico desconforme com o Sicro, em desacordo com o art. 8º, parágrafo único, do Decreto 7.983/2011, resultando em preço superior ao do referencial e consequente sobrepreço no valor de R$ 251.884,23 (março/2015).

18. Com base nessas considerações, a SeinfraRodoviaAviação calculou o valor total do novo orçamento de referência levando em consideração o valor obtido pela Secex/BA (R$ 105.201.469,56 – vide item 12 retro), somado aos custos do segundo britador (+R$ 114.812,31) e subtraído o sobrepreço nos serviços de cimbramento metálico (-R$ 251.884,23). Como resultado, chegou-se ao valor de R$ 105.064.397,64 para o orçamento de referência (preços de março/2015), o qual ainda se afigura superior ao valor contratado (R$ 105.000.000,00).

19. Diante desse quadro, a unidade especializada registrou que, embora o novo orçamento apresentado padecesse das incompletudes apontadas pela Secex/BA, as premissas de anteprojeto ainda questionadas e a última versão do referencial elaborado pela Seinfra/BA poderiam ser acolhidas e permitiam a aceitação do valor contratado. Em consequência, a unidade propôs considerar satisfatório o atendimento dado às determinações constantes do item 9.3 do Acórdão 865/2017-Plenário e revogar a medida cautelar que limitava a execução dos serviços contratados aos constantes do item 3.1.1 do edital (item 9.1 do Acórdão 1978/2017-Plenário).

20. Além dessa questão, restavam pendentes a definição das responsabilidades pelas desapropriações e a realização de inserção no Sicro das composições unitárias para produção de concreto produzido em central e também em caminhão betoneira com característica técnica para tal finalidade. No tocante ao primeiro ponto, verificou-se que, em 20/8/2018, foi firmado o 4º Termo Aditivo de Rerratificação ao Termo de Compromisso 1172/2013, com a distribuição das atribuições do Dnit e da Seinfra/BA. Quanto às alterações no Sicro, foi constatada a incorporação das composições de concreto produzido em central na versão vigente a partir de janeiro/2017. Já com relação às composições atinentes a caminhão betoneira com característica técnica adequada à situação, a SeinfraRodoviaAviação ponderou que a implementação da recomendação depende da coleta de elementos oriundos de observações futuras, podendo-se relegar a verificação desse aspecto para trabalhos vindouros.

21. Considerando que a contratação integrada admite a possibilidade de a contratada adotar diferentes metodologias de execução, a unidade técnica especializada propôs que seja alertado ao Dnit e à Seinfra/BA que as soluções adotadas no projeto básico/executivo da obra, a ser elaborado pela empresa contratada, devem ser iguais ou superiores, em termos qualitativos, às soluções previstas no anteprojeto da licitação, em consonância com outras decisões proferidas pelo TCU, notadamente os Acórdãos 1.077/2017 e 900/2018, ambos do Plenário.

22. Como encaminhamento final, a SeinfraRodoviaAviação propôs que seja o processo arquivado.

23. A meu ver, as propostas da unidade técnica podem ser acolhidas, vez que se fundamentam em bases técnicas consistentes. Apenas entendo necessário promover pequeno ajuste de redação no alerta sugerido para incorporar a expressão “desempenho técnico”, de forma a deixá-lo mais consentâneo com os objetivos da Lei 12.462/2011. Assim, deverá ser alertado que as soluções adotadas nos futuros projetos básico e executivo da obra devem ter desempenho técnico comprovadamente igual ou superior, em termos qualitativos, às soluções previstas no anteprojeto da licitação.

24. Não obstante minha concordância integral com a unidade técnica, penso ser necessário tecer breves comentários sobre a matéria ora tratada.

25. Ao examinar o anteprojeto do RDC Eletrônico 001/2016, a Secex/BA entendeu que, em sua elaboração, haviam sido adotadas premissas e soluções de engenharia excessivamente onerosas. Por sua vez, este achado levantou a hipótese de que o orçamento de referência da licitação, no valor de R$ 110,9 milhões, pudesse estar superestimado e, em consequência, que o preço global da contratação obtido no certame (R$ 105 milhões) também estivesse sobreavaliado. Assim, o Tribunal determinou à Seinfra/BA que elaborasse um novo orçamento de referência com a adoção de soluções mais econômicas a fim de se comparar o resultado com o preço contratado.

26. Após a elaboração e a análise de duas versões do orçamento paramétrico, chegou-se ao valor referencial de R$ 105.064.397,64 para a obra, o que permitiu considerar como aceitável o preço contratado de R$ 105 milhões.

27. Embora o parecer da SeinfraRodoviaAviação tenha concluído pela compatibilidade do preço contratado com o preço de referência calculado após os refinamentos descritos nesta proposta de deliberação, não posso deixar de manifestar minha inquietação com o caso descrito neste processo.

28. É evidente que a insignificante diferença verificada entre o preço de referência e o contratado decorre da inadequação do anteprojeto, formulado com soluções construtivas injustificadamente mais onerosas e com a adoção das piores hipóteses possíveis como premissas para precificação da obra. Não são suficientes para afastar esse parecer os argumentos no sentido de que o orçamento referencial era sigiloso e de que, por se tratar de contratação integrada, o contratado teria a liberdade de adotar outras metodologias mais econômicas na formação de seu preço. Em contraponto, veja-se que as propostas iniciais das três empresas participantes foram apresentadas em valores muito acima do referencial sigiloso de R$ 110 milhões, a saber (peça 02):

a) OAS Engenharia e Construção S.A.: R$ 130.689.520,11;

b) S.A. Paulista de Construções e Comércio: R$ 150.000.000,00;

c) Construtora Sanches Tripoloni: R$ 185.000.000,00.

29. Esses valores sinalizam a óbvia influência das indevidas opções do anteprojeto na formulação das propostas das licitantes.

30. O resultado final do certame aponta no mesmo sentido, como se segue:

a) OAS Engenharia e Construção S.A.: R$ 105.000.000,00;

b) S.A. Paulista de Construções e Comércio: R$ 109.700.000,00;

c) Construtora Sanches Tripoloni: R$ 185.000.000,00.

31. Deixando-se de lado questionamentos sobre o aparente desinteresse da Construtora Sanches Tripoloni pela disputa, é de se conjeturar que, caso o anteprojeto houvesse sido elaborado em bases mais conservadoras, poder-se-ia ter obtido um preço, de fato, mais vantajoso para a Administração, ou até mesmo ter ocasionado maior atratividade para a licitação. Ou conjeturar ainda que, nas condições atuais do anteprojeto e na hipótese de vir a prevalecer a proposta da empresa S.A. Paulista de Construções e Comércio, ter-se-ia efetivo dano ao erário.

32. Penso que se trata de caso bastante didático, que deve suscitar a atenção desta Corte, pois revela a existência de ponto frágil no manejo dos procedimentos previstos na Lei 12.462/2011. Por esse motivo, entendo que a situação em exame deva ser divulgada entre as unidades técnicas desta Casa encarregadas da fiscalização de obras como subsídio para verificações a serem realizadas em futuras ações de controle.

33. Feitas as considerações pertinentes, resta enaltecer o criterioso trabalho desenvolvido pelos auditores da Secex/BA que atuaram neste processo, bem como a prestimosa contribuição da equipe da SeinfraRodoviaAviação na etapa final de instrução.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2777/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-033.891/2016-8

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

3. Responsáveis: Marcus Cavalcanti, Secretário de Infraestrutura do Estado da Bahia (CPF 178.463.155-87); José da Silva Tiago, Diretor-Geral do Dnit (CPF 089.172.641-15).

4. Unidade: Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades técnicas: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA) e Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).

8. Representação legal: Cecilia Machado Cafezeiro (CPF 897.111.495-91), representando a Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA); Paulo Aristóteles Amador de Sousa (CPF 854.786.794-53), representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Gilberto Mendes Calasans Gomes (43391/OAB/DF) e outros, representando OAS Engenharia e Construções S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secex/BA a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do RDC Eletrônico 001/2016, conduzido pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA), objetivando a "Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Duplicação pela Margem Direita do Rio Cachoeira, Pavimentação em CBUQ e Obras de Arte Correntes e Especiais na BR-415/BA", rodovia localizada entre os Municípios de Ilhéus e Itabuna, ambos no Estado da Bahia, com aplicação de recursos federais decorrentes do Termo de Compromisso 1.172/2013, firmado entre o Estado da Bahia e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. revogar a medida cautelar constante do item 9.1 do Acórdão 1978/2017-Plenário e do item 9.2 do Acórdão 783/2018-Plenário;

9.2. considerar satisfatório o atendimento dado pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA) e pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) às determinações constantes dos itens 9.3 e 9.4, e seus subitens, do Acórdão 865/2017-Plenário;

9.3. alertar a Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) que as soluções adotadas nos projetos básico e executivo da obra, a serem elaborados pela empresa contratada, devem ter desempenho técnico igual ou superior, em termos qualitativos, às soluções previstas no anteprojeto da licitação;

9.4. determinar à Segecex que divulgue o caso tratado neste processo entre as unidades técnicas envolvidas na fiscalização de obras como subsídio para verificações a serem realizadas em futuras ações de controle;

9.5. com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos; e

9.6. dar ciência deste acórdão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit - Sede), à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia, à Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra/BA), à Casa Civil do Estado da Bahia e à OAS Engenharia e Construções S.A.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2777-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II - CLASSE I - Plenário
TC-038.272/2012-1
Natureza: Representação
Órgão/Entidade/Unidade: Comissão Nacional de Energia Nuclear
Responsáveis: Duvanier Paiva Ferreira (899.076.638-91); Geraldo Antonio Nicoli (221.392.811-87); Maria do Socorro Mendes Gomes (048.843.498-06); Otavio Correa Paes (120.581.141-91); Ricardo Murilo Liberal Silva (350.944.941-04); Sérgio Antônio Martins Carneiro (091.738.892-53); Valéria Porto (210.361.441-00)
Representação legal: Juliana Tavares Almeida (12.794/OAB/DF) e outros, representando Valéria Porto.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. REPRESENTAÇÃO. BENEFÍCIO DE FÉRIAS SEMESTRAIS DE VINTE DIAS CONSECUTIVOS PREVISTO NO ART. 79 DA LEI 8.112/1990, DEVIDO A SERVIDORES QUE TRABALHAM DIRETA E PERMANENTEMENTE COM RAIOS X OU SUBSTÂNCIAS RADIOATIVAS. EXTENSÃO DO BENEFÍCIO A TODOS OS SERVIDORES DA CNEN, INDISTINTAMENTE, SEM AMPARO LEGAL. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Srª Valéria Porto nestes autos de Representação proposta pela SecexEstataisRJ, em face de possíveis irregularidades praticadas na Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen, no tocante à concessão de férias semestrais de vinte dias a todos os servidores ativos, independentemente do tipo de labor que desenvolvem e das condições laborais a que estão expostos, considerando que esse tipo de férias deveria contemplar, tão somente, os servidores ativos que trabalhassem direta e permanentemente com raios X ou outras substâncias radioativas, a teor do que inicialmente dispôs a Lei 1.234/1950, direito esse mantido pela Lei 8.112/1990.

2. Por meio do Acórdão 2.011/2018-Plenário (peça 101), no que se refere à Embargante, houve a rejeição parcial de suas justificativas e a aplicação de multa no valor de R$ 3.000,00.

3. Relembro que o Tribunal chegou a esta deliberação após formulação de Voto Revisor por parte do e. Ministro Weder de Oliveira (peça 102), o qual foi acatado pelo Relator, nos termos do Voto Complementar à peça 103.

4. A responsável foi cientificada, por meio de procuradora constituída nos autos, e, mesmo antes de se obter o AR quanto à notificação, foram apresentados os Embargos de Declaração à peça 118.

5. A Srª Valéria Porto alega que a decisão vergastada apresenta contradições e omissões.

6. As supostas contradições dizem respeito à sua responsabilidade em relação à alteração promovida no Siape e no que se refere à data até a qual as irregularidades teriam sido mantidas.

7. A primeira contradição apontada consiste na alegação de que seria **inverídica** a afirmação de que a Nota Técnica 383/2010 foi aprovada pela Srª Valéria Porto "para providências de alteração do Siape", contradizendo a menção de que "não poderia ser atribuída à Srª Valéria a responsabilidade direta pela alteração no sistema", uma vez que (i) "a definição das regras para serem implementadas no Siape competia à Divisão de Desenvolvimento de Sistemas de Informação (art. 41, III a V), unidade integrante do Departamento de Administração de Sistemas de Informação de Recursos Humanos (Dasis)" nos termos da Portaria 82/2006; e (ii) que o simples encaminhamento da Nota Técnica ao departamento de sistemas "não poderia ser aceito como procedimento hábil para a realização de uma alteração tão importante no Siape", consoante Voto Revisor, itens 30 a 59 (peça 118, p. 3-4).

8. A segunda suposta contradição diz respeito à data até quando a irregularidade foi mantida, *in verbis* (peça 118, p. 4-5):

"outra contradição quando o relator do voto condutor, em seu voto complementar afirma, no item 8, que 'em virtude da inércia da então Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais', a irregularidade no Siape foi **mantida até 2014**, nos seguintes termos:

'8. Por outro lado, a situação indevida em que o Siape vinculava a concessão de férias especiais também a servidores faziam jus ao adicional de irradiação ionizante (previstos na Lei 8.270/1991 e no Decreto 877/1993), enquadráveis ou não no art. 79 da Lei 8.112/1990, permaneceu até 2014, quando da atuação desta Corte (Acórdão 1.568/2014), em virtude da inércia da então Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais, a qual recebera notificações da Cnen acerca das falhas no Siape. Os expedientes por meio dos quais o problema foi apontado pela Cnen ficaram sob a guarda do Departamento da qual a Srª Valéria Porto era titular, não havendo registro formal de que o destinatário dos Ofícios, o Secretário de Recursos Humanos, tenha sido alcançado.'

Sobre a mesma questão, o voto revisor, nos itens 60 e 61, afirma que nova orientação normativa foi editada em **fevereiro de 2011** e que, desde essa data, os órgãos e entidades vinculados ao SIPEC foram informados de que somente teriam direito a 20 dias de férias semestrais os servidores que tivessem contato direto e permanente com raios X ou substâncias radioativas"

9. Assim, arremata a Embargante que o *decisum* não teria estabelecido o nexo causal entre a conduta da embargante e o resultado lesivo (peça 118, p. 7).

10. Por sua vez, a alegada omissão diz respeito à "avaliação feita em relação à inexistência de dolo ou culpa do embargante" e aos "critérios da dosimetria da pena aplicada à embargante" (peça 118, p. 8).

É o relatório.

VOTO

Em exame Embargos de Declaração opostos pela Srª Valéria Porto nestes autos de Representação proposta pela SecexEstataisRJ, em face de possíveis irregularidades praticadas na Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen, no tocante à concessão de férias semestrais de vinte dias a todos os servidores ativos, independentemente do tipo de labor que desenvolvem e das condições laborais a que estão expostos, considerando que esse tipo de férias deveria contemplar, tão somente, os servidores ativos que trabalhassem direta e permanentemente com raios X ou outras substâncias radioativas, a teor do que inicialmente dispôs a Lei 1.234/1950, direito esse mantido pela Lei 8.112/1990.

11. Por meio do Acórdão 2.011/2018-Plenário (peça 101), no que se refere à Embargante, houve a rejeição parcial de suas justificativas e a aplicação de multa no valor de R$ 3.000,00.

12. Relembro que o Tribunal chegou a esta deliberação após formulação de Voto Revisor pelo e. Ministro Weder de Oliveira (peça 102), o qual foi acatado por este Relator, nos termos do Voto Complementar à peça 103.

13. Primeiramente, conheço dos aclaratórios manejados, uma vez atendidos os pressupostos legais para sua admissão.

14. Passo a analisar as alegações da Embargante.

II

15. A Srª Valéria Porto alega que a decisão vergastada apresenta contradições em relação à sua responsabilidade quanto à alteração promovida no Siape e no que se refere à data até a qual as irregularidades teriam sido mantidas.

16. A primeira contradição apontada consiste na alegação de que seria **inverídica** a afirmação de que a Nota Técnica 383/2010 foi aprovada pela Srª Valéria Porto "para providências de alteração do Siape". Tal afirmação, constante do Voto condutor à peça 104, é contrária à menção de que "não

poderia ser atribuída à Srª Valéria a responsabilidade direta pela alteração no sistema", no item 46 do Voto, uma vez que (i) "a definição das regras para serem implementadas no Siape competia à Divisão de Desenvolvimento de Sistemas de Informação (art. 41, III a V), unidade integrante do Departamento de Administração de Sistemas de Informação de Recursos Humanos (Dasis)" nos termos da Portaria 82/2006; e (ii) que o simples encaminhamento da Nota Técnica ao departamento de sistemas "não poderia ser aceito como procedimento hábil para a realização de uma alteração tão importante no Siape", consoante Voto Revisor, itens 30 a 59 (peça 118, p. 3-4).

17. Não procede a alegação da Embargante. A partir da análise do teor da Nota Técnica 383/2010, a qual propõe novo entendimento a respeito da concessão de férias de vinte dias, e do seu desfecho, que consiste no encaminhamento para a unidade de sistemas "para as providências cabíveis", é razoável concluir que a Nota Técnica 383/2010 foi aprovada pela Srª Valéria Porto "para providências de alteração do Siape".

18. Além disso, ao citar o item 46 do Voto condutor, olvidou-se a Embargante do item 47, o qual reconhece sua responsabilidade indireta pela alteração promovida no Siape:

"47. No entanto resta patente sua responsabilidade indireta, uma vez que a diretora aprovou e encaminhou a NT 383 para providências da DASIS. Observo que o art. 43 da mesma Portaria 82/2006 prevê a competência do Departamento chefiado pela Srª Valéria por 'oferecer subsídios, dirimir dúvidas e orientar quanto à aplicação da legislação relativa à administração de recursos humanos, no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional' e por 'prestar assessoria ao Secretário de Recursos Humanos' (incisos III e VIII)."

19. A segunda suposta contradição diz respeito à data até quando a irregularidade foi mantida, *in verbis* (peça 118, p. 4-5):

"outra contradição quando o relator do voto condutor, em seu voto complementar afirma, no item 8, que 'em virtude da inércia da então Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais', a irregularidade no Siape foi **mantida até 2014**, nos seguintes termos:

'8. Por outro lado, a situação indevida em que o Siape vinculava a concessão de férias especiais também a servidores faziam jus ao adicional de irradiação ionizante (previstos na Lei 8.270/1991 e no Decreto 877/1993), enquadráveis ou não no art. 79 da Lei 8.112/1990, permaneceu até 2014, quando da atuação desta Corte (Acórdão 1.568/2014), em virtude da inércia da então Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais, a qual recebera notificações da Cnen acerca das falhas no Siape. Os expedientes por meio dos quais o problema foi apontado pela Cnen ficaram sob a guarda do Departamento da qual a Srª Valéria Porto era titular, não havendo registro formal de que o destinatário dos Ofícios, o Secretário de Recursos Humanos, tenha sido alcançado.'

Sobre a mesma questão, o voto revisor, nos itens 60 e 61, afirma que nova orientação normativa foi editada em **fevereiro de 2011** e que, desde essa data, os órgãos e entidades vinculados ao SIPEC foram informados de que somente teriam direito a 20 dias de férias semestrais os servidores que tivessem contato direto e permanente com raios X ou substâncias radioativas."

20. Faz-se mister esclarecer à Embargante que a irregularidade decorrente da alteração indevida no Siape foi sim mantida até 2014, quando da atuação desta Corte por meio do Acórdão 1.568/2014-Plenário (peça 10). Trata-se de irregularidade decorrente do **descompasso entre as regras implementadas no Siape e aquelas previstas na legislação**.

21. A alteração promovida em 2011, portanto antes da atuação do Controle Externo, diz respeito à **alteração normativa** decorrente da edição da orientação normativa SRH 2/2011, que está atualmente em vigor e revogou a Portaria Normativa 9/2009.

22. Além disso, é oportuno ressaltar que a alteração promovida em 2011 não provocou efeitos sobre a irregularidade cometida em 2010 (alteração indevida no Siape), até porque conferiu a mesma redação à regra sob comento, a saber:

PN 9/2009, I - O servidor que opera direta e permanentemente com Raios X ou substâncias radioativas gozará 20 (vinte) dias consecutivos de férias por semestre de atividade profissional, proibida em qualquer hipótese a acumulação.

ON 2/2011, art. 2º, I - o servidor que opera direta e permanentemente com raios "X" ou substâncias radioativas gozará 20 (vinte) dias consecutivos de férias por semestre de atividade profissional, proibida em qualquer hipótese a acumulação;

23. Assim, não há que se falar em contradições na decisão vergastada, tampouco em ausência de nexo causal entre a conduta da embargante e o resultado lesivo, a despeito do afirmado pela Embargante (peça 118, p. 7).

24. De toda forma, faz-se oportuno resgatar à Embargante o trecho do Voto Revisor (peça 102), da lavra do e. Ministro Weder de Oliveira, em que sua conduta e o respectivo nexo de causalidade com a irregularidade são analisados:

"68. Nesse ponto, entendo que a então titular do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais **omitiu-se, ao não dar célere andamento aos diversos pedidos de providências trazidos pela Cnen** ao conhecimento da SRH/MPOG, ao longo do ano de 2010, principalmente no que se refere ao Ofício 316/2010 Cnen-PR, que já informava as alterações no Siape.

69. De qualquer maneira, após a edição da orientação normativa SRH 2/2011, não deveria haver mais dúvida quanto à impossibilidade de concessão de férias semestrais de 20 dias ao servidor que não trabalhasse diretamente com raios X ou substâncias radioativas.

70. Em suas razões de justificativa, a Srª Valéria Porto reconhece a demora em adotar providências quanto ao requerido nos ofícios encaminhados pela Cnen à SRH/MPOG, os quais **ficaram parados no Denop por mais de três anos**. Atribui essa morosidade a problemas na gestão de documentos dentro do setor (peça 82, p. 9-10). Por fim, informa que foi exonerada do cargo de **titular do Denop** por meio da Portaria 574, de 29/6/**2012**.

71. Não posso deixar de sopesar a complexidade do cargo assumido pela interessada, responsável pela análise jurídica de inúmeras questões ligadas à área de pessoal de todo o Poder Executivo federal. A ex-gestora, atualmente aposentada, informa que recebia cerca de 3.000 processos por mês (peça 82, p. 10)

72. Ademais, considerando que os ofícios foram tramitados para outros setores dentro do Denop (para a Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas – Cgnor e, posteriormente, para a Divisão de Análise e Orientação Consultiva – Diorc), verifico que a responsabilidade pelo atraso não deveria recair apenas sobre a Srª Valéria. No entanto, ante o adiantado estágio processual, entendo não ser o caso de chamar outros responsáveis aos autos.

73. Não obstante **as ponderações acima atenuarem a conduta da responsável**, entendo que **não há como acolher integralmente suas razões de justificativa quanto ao segundo ponto da audiência**."

25. No mesmo sentido é o Voto Complementar à peça 103:

"8. Por outro lado, a situação indevida em que o Siape vinculava a concessão de férias especiais também a servidores faziam jus ao adicional de irradiação ionizante (previstos na Lei 8.270/1991 e no Decreto 877/1993), enquadráveis ou não no art. 79 da Lei 8.112/1990, permaneceu até 2014, quando da atuação desta Corte (Acórdão 1.568/2014), em virtude da **inércia da então Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais, a qual recebera notificações da Cnen**

acerca das falhas no Siape. Os expedientes por meio dos quais o problema foi apontado pela Cnen ficaram sob a guarda do Departamento da qual a Srª Valéria Porto era titular, não havendo registro formal de que o destinatário dos Ofícios, o Secretário de Recursos Humanos, tenha sido alcançado.

9. Dessa forma, considerando-se os termos das duas audiências promovidas (peças 54 e 79), entendo que a Srª Valéria Porto deve ter suas **razões de justificativa parcialmente rejeitadas**, aplicando-se a censura legal, **na forma proposta pelo Ministro-Revisor**."

III

26. A Embargante alega, também, a ocorrência de omissões no acórdão em epígrafe, tendo em vista que não foi feita avaliação "em relação à inexistência de dolo ou culpa do embargante" (peça 118, p. 8).

27. A meu ver, os trechos supratranscritos são suficientes para demonstrar a culpa da embargante em especialmente ao se ter omitido "ao não dar célere andamento aos diversos pedidos de providências trazidos pela Cnen ao conhecimento da SRH/MPOG, ao longo do ano de 2010, principalmente no que se refere ao Ofício 316/2010 Cnen-PR, que já informava as alterações no Siape".

28. Por fim, a Embargante acusa a omissão quanto aos "critérios da dosimetria da pena aplicada à embargante" (peça 118, p. 8).

29. Em primeiro lugar, a ausência de detalhamento da dosimetria da sanção aplicada à Embargante, diferentemente do que se afirma, não representa omissão. Diversamente do que ocorre nos processos criminais, nos julgamentos realizados por este Tribunal, não é realizada dosimetria objetiva da multa imputada, já que inexiste, no âmbito desta Corte, parâmetros objetivos que permitam a quantificação dessa apenação. O valor da multa é arbitrado pelo Tribunal de acordo com o conjunto de irregularidades praticadas em cada caso, sopesando a gravidade dessas irregularidades e eventuais fatores agravantes ou atenuantes da conduta dos responsáveis. Esse é o posicionamento deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1519/2009-TCU-1ª Câmara e 123/2014-TCU-Plenário. Em relação ao valor, o único requisito imposto pela legislação é a atenção aos patamares mínimo e máximo, regulamentados por meio do art. 268 do RI/TCU.

30. No caso do acórdão vergastado, a multa aplicada (R$ 3.000,00) está bem abaixo do atual patamar máximo (R$ 59.988,01), não havendo que se falar tampouco em desproporcionalidade da apenação.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2778/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-038.272/2012-1
2. Grupo: II – Classe: I - Assunto: Embargos de declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Duvanier Paiva Ferreira (899.076.638-91); Geraldo Antonio Nicoli (221.392.811-87); Maria do Socorro Mendes Gomes (048.843.498-06); Otavio Correa Paes (120.581.141-91); Ricardo Murilo Liberal Silva (350.944.941-04); Sérgio Antônio Martins Carneiro (091.738.892-53); Valéria Porto (210.361.441-00)
3.2. Recorrente: Valéria Porto (210.361.441-00).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Juliana Tavares Almeida (12.794/OAB/DF) e outros, representando Valéria Porto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação acerca de possíveis irregularidades no âmbito da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), na concessão de férias semestrais de vinte dias a todos os seus servidores ativos em desacordo com o art. 79 da Lei 8.112/1990, que prevê tal concessão somente aos servidores que operem direta e permanentemente com raios X, nesta oportunidade apreciando-se Embargos de Declaração opostos pela Srª Valéria Porto,

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, por satisfazer os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência desta deliberação à Embargante.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2778-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 013.873/2016-4

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Interessado: Congresso Nacional

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. QUATRO ACHADOS. OITIVA DA ENTIDADE. JUSTIFICATIVAS E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS POR PARTE DA ENTIDADE EM RELAÇÃO A TRES ACHADOS. QUARTO ACHADO NÃO SUBSISTENTE. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) (peça 48):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de análise da documentação encaminhada pelo DNIT em resposta ao ofício de diligência constante à peça 45, para esclarecimento das irregularidades apontadas pelo Relatório de Fiscalização 211/2016 (peça 36), Fiscobras 2016, na execução do Contrato TT 1086/2014 no âmbito do Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária (BR Legal), abrangendo um total de 318,80 km das rodovias BR 101/SE e BR 235/SE, no Estado de Sergipe.

HISTÓRICO

2. Em cumprimento ao Acórdão 664/2016 TCU Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no período compreendido entre 11/5/2016 e 22/6/2016.

3. O objetivo daquela auditoria era verificar a aderência da execução do Contrato TT 1086/2014 aos critérios de qualidade e de prazo estipulados no edital (anteprojeto) e no contrato do empreendimento.

4. O Contrato TT 1086/2014 correspondia ao Lote 53, parte integrante do Edital 052/2013 00, licitado por meio do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), regime de contratação integrada, cujo objeto era a elaboração de projeto básico e executivo de engenharia e execução dos serviços técnicos de aplicação e manutenção de dispositivos de segurança e de sinalização rodoviária.

5. O Contrato foi celebrado com a empresa Esse – Engenharia, Sinalização e Serviços Especiais LTDA.

6. O relatório preliminar de fiscalização foi encaminhado ao DNIT por meio do Ofício 461/2016 TCU/SeinfraRodovia, de 5/7/2016 (peça 8). Em resposta (Ofício 1085/2016/DG/DNIT, de 15/7/2016, peça 11), os gestores consignaram a intenção de apresentar suas manifestações apenas em resposta à oitiva.

7. Os indícios de irregularidades identificados na fiscalização ensejaram a oitiva do DNIT (Ofício 0515/2016 TCU/SeinfraRodovia, de 29/7/2016, peça 39), para que apresentasse manifestação acerca das seguintes constatações do Relatório de Fiscalização 211/2016 (peça 36):

a) sinalização deficiente/ausente na rodovia BR-101/SE (item I);

b) intempestividade na instauração de processo administrativo para a apuração de responsabilidade por atrasos na entrega dos projetos básico e executivo (item II);

c) ocorrência de atrasos na execução do cronograma do contrato e inexistência de processo de penalização; (item III) e

d) ausência de relatório de qualidade dos serviços realizados nos processos de medições (item IV).

8. O DNIT apresentou suas considerações de maneira tempestiva acostadas à peça 41.

9. Após análise preliminar realizada na instrução constante na peça 42, a unidade técnica propôs a realização de diligência ao DNIT para a obtenção das seguintes informações (ofício à peça 45), com o intuito de realizar uma adequada análise de mérito:

a.1) apresente as medidas que estão sendo tomadas com vistas à conclusão da duplicação de trechos da BR 101 no Estado de Sergipe, seus reflexos na execução do Contrato TT-1086/2014, e também diagnóstico sobre a situação deste Contrato, com destaque para:

a.1.1) evolução da execução do referido contrato; e

a.1.2) aditivos; (Item I, Item III)

a.2) informe a situação do processo administrativo de apuração de responsabilidades 50600.009094/2016-67, referente a descumprimento contratual por demora na elaboração de projeto básico e executivo no âmbito do Contrato TT-1086/2014, de modo a esclarecer em especial:

a.2.1) se já foram apuradas as responsabilidades; e

a.2.2) se for o caso, penalidades cominadas; e (Item II)

a.3) informe se foram apuradas responsabilidades pelo atraso no início da execução do Contrato TT-1086/2014 pela empresa Esse – Engenharia, Sinalização e Serviços Especiais LTDA; (Item III)

10. O DNIT encaminhou sua resposta por meio do Ofício 7171/2017, que consta na peça 47. A presente instrução tem o objetivo analisar, no mérito, as respostas do DNIT quanto às impropriedades apontadas no relatório de fiscalização. Para tanto, o exame técnico será realizado para cada um dos achados.

11. Alguns pontos da instrução precedente (peça 42) serão retomados para melhor compreensão das impropriedades, com o acréscimo das informações obtidas por meio da diligência realizada junto ao DNIT e sua respectiva análise.

EXAME TÉCNICO

I. Achado 1 - Sinalização deficiente/ausente na BR-101/SE (peça 36, p. 6)

I.1. Síntese da Irregularidade

12. A equipe de fiscalização percorreu a rodovia BR 101/SE em locais onde a documentação apresentada indicava que os serviços de implantação da sinalização horizontal haviam sido realizados (Evidência 7, peça 19). Nesta inspeção foi analisado o estado de conservação da sinalização existente, uma vez que a empresa contratada possuía também obrigações relativas à manutenção.

13. No contexto da inspeção, fez-se especial destaque ao trecho do km 51,70 ao km 77,60, da rodovia BR-101/SE quanto à ausência de sinalização (horizontal e vertical) e de dispositivos de segurança, que, quando

existentes, não apresentavam parâmetros aceitáveis de desempenho no intuito de contribuir para que a segurança viária fosse efetiva.

14. Apurou-se também que o serviço de manutenção previsto no contrato do Programa BR Legal encontrava-se com deficiências na capina em torno das placas (raio de três metros contados a partir do eixo do suporte), bem como na limpeza da sinalização vertical.

15. Constatou-se que havia obras de duplicação paralisadas no segmento percorrido sem que houvesse a devida sinalização de modo a alertar os usuários quanto às condições da via e assim mitigar os riscos dos usuários que trafegavam no trecho.

16. Quanto a este aspecto, a equipe de fiscalização consignou que o fato de existir obra do DNIT paralisada não poderia ser motivo para que as ações previstas no programa deixassem de serem efetivadas, mas sim ensejador de uma maior preocupação com a sinalização com vistas a contribuir com a diminuição da insegurança percebida pela equipe ao trafegar pela rodovia.

17. Por fim, concluiu-se que a ausência de planejamento integrado de execução do Programa BR Legal com outros contratos de obras sob responsabilidade do DNIT, no estado de Sergipe, contrariava o princípio da eficiência (caput do art. 37 da Constituição Federal) e também o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, § 2º do art. 1º, uma vez que, como pontuado pela equipe de fiscalização, a entidade não pode se esquivar da responsabilidade de manter a segurança nas rodovias federais dispondo de contratos ativos para adequar a sinalização.

I.2. Análise da Oitivas do DNIT

I.2.1. Respostas

18. A resposta a este item ficou sob a responsabilidade da Superintendência Regional do DNIT no Estado de Sergipe, na forma de Nota Técnica elaborada pelo Supervisor de Operações da referida Superintendência, datada de 12/7/2016 (peça 41, p. 15).

19. Alegou-se que a ausência de sinalização (horizontal e vertical) compreendida entre o km 51,7 e o km 77,6 da rodovia BR 101/SE decorreu da impossibilidade de atuação do Programa BR Legal nesse trecho, haja vista o Projeto Executivo aprovado considerar o segmento duplicado, cujas obras de duplicação estavam paralisadas desde a data de 31/5/2015.

20. Com efeito, esclareceu que a sinalização do trecho em questão seria de responsabilidade do Consórcio responsável pela duplicação do trecho, e em face da paralisação, a sinalização era mantida de maneira precária por intermédio de contratos de conservação do tipo Plano Anual de Trabalho e Orçamento (Pato) e da verba de manutenção do Programa BR Legal.

21. Nos contratos do tipo Pato as empresas adquirem uma determinada quantidade de material e vão baixando o estoque à medida em que os serviços são executados.

I.2.2. Análise

22. Realizando-se consulta ao site do DNIT (5/7/2017), no link ‘acesso rápido às condições das rodovias’, em relação ao trecho entre o km 59,1 e o km 77,7 da BR 101/SE, entre os municípios de Rosário do Catete e Maruim, apurou-se a seguinte situação:

Tráfego em pista simples. Sinalizações horizontal e vertical em estado precário. Vegetação alta, dificultando a visibilidade de algumas placas. Muitos segmentos sem acostamento do lado direito (sentido crescente) e alguns pontos sem acostamento nos dois lados. Há locais com acostamento danificado. O segmento em questão apresenta panelas (buracos) e locais com trincas na pista. O condutor deve trafegar com cautela, reforçando ainda mais os cuidados em caso de chuvas. Poderá haver interrupção de tráfego em algum local por alguns minutos com controle de (PARE - SIGA). Trecho com movimentação de máquinas na pista, por isso merece cuidado especial. Obras de duplicação da pista de rolamento paralisadas.

23. No momento da consulta, a última atualização sobre a situação da BR 101/SE datava de 3/7/2017, o que mostrava que até aquele momento as condições de precariedade da sinalização persistiam, inclusive quanto à paralisação da duplicação do trecho.

24. Assim, para que a análise fosse adiante, em face das precárias condições da sinalização do trecho em questão, fez-se necessário questionar o DNIT quanto ao que vinha sendo feito para a conclusão da duplicação de trechos da BR 101 no Estado de Sergipe, bem como sobre a situação atual e as decisões tomadas no âmbito do Contrato TT 1086/2014, tendo em vista que seu objeto contemplava a execução da sinalização já com o trecho duplicado (Ofício 0492/2017-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 22/9/2017, peça 45).

25. Em resposta acostada à peça 47, p. 2-3, o DNIT encaminhou descrição de onze contratos de obras na BR 101/SE, além de processo licitatório em andamento (RDCi 295/2017), bem como elaboração de anteprojeto (Lote Variante de Estância).

26. Especificamente quanto ao segmento do km 51,7 – 77,30, objeto de inspeção, tem-se o Contrato 376/2013 (Vilasa/Mac/Pavotec), relativo à execução das obras de duplicação e recuperação da pista existente na rodovia BR 101/SE, o qual se encontra em processo de rescisão contratual.

27. Segundo a resposta, foram executados 12,3 km de revestimento e já estavam sendo tomadas providências para contratação do restante, com previsão de licitação para o primeiro semestre de 2018.

28. Em referência ao Contrato TT 1086/2014, indicou-se que houve reunião entre a Coordenação de Engenharia de Trânsito e a Esse – Engenharia, Sinalização e Serviços Especiais LTDA no dia 5/9/2017, na sede do DNIT, em que foram decididas as seguintes medidas:

a) A sinalização horizontal da rodovia mencionada, compreendida entre os km 0,0 e km 77,60, que se encontrava com problemas de geometria por conta da obra de duplicação paralisada e com pavimento em más condições, seriam adotadas duas aplicações: a primeira, imediatamente, em termoplástico nos eixos e nos bordos e a segunda em termoplástico no eixo e acrílica à base d'água 0,6mm nos bordos;

b) A sinalização vertical será feita e contará com placas de regulamentação, advertência, educativas e indicativas (nos acessos locais) no trecho que está em obra e no trecho duplicado será considerada toda a solução vertical completa;

c) Sinalização no trecho entre os km 69,00 e km 77,00 com placas relativas à segurança da pista operacional devido à obra de duplicação paralisada;

d) instalação de defensas nos trechos que não haviam sido anteriormente contemplados pelo Projeto Executivo, más já havia indicação de necessidade no Projeto Básico.

29. A análise de jurisprudência do caso remete ao enunciado de que, nos contratos de serviços de manutenção rodoviária, é irregular a liberação ao tráfego de trechos restaurados sem a sinalização horizontal, por contrariar o Código de Trânsito Brasileiro (art. 88 da Lei 9.503/1997), sujeitando os responsáveis à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Art. 88. Nenhuma via pavimentada poderá ser entregue após sua construção, ou reaberta ao trânsito após a realização de obras ou de manutenção, enquanto não estiver devidamente sinalizada, vertical e horizontalmente, de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação.

30. O enunciado de jurisprudência citado decorreu dos julgados: Acórdão 269/2014 TCU Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, e do Acórdão 986/2017 TCU Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz.

31. O artigo 88 do CTB, por seu turno, trata de sinalização para trechos novos, recém construídos ou recuperados, porém dá indicação da importância da sinalização para a segurança dos usuários. E quanto a isso, o Manual de Sinalização Rodoviária do DNIT (1999) traz a seguinte definição:

A sinalização permanente, composta por placas, painéis, marcas no pavimento e elementos auxiliares, constitui-se num sistema de dispositivos fixos de controle de tráfego que, por sua simples presença no ambiente operacional de uma via, regulam, advertem e orientam os seus usuários.

32. Depreende-se disso que a regra é a existência de vias bem sinalizadas, devendo se ter a preocupação com a correta comunicação aos usuários mesmo em situações temporárias de modo a regular o tráfego, advertir e orientar os usuários.

33. As condições no presente caso são distintas do enunciado jurisprudencial uma vez que foi contratada empresa específica para a prestação dos serviços de sinalização definitiva, após as obras de duplicação, não competindo à construtora que estava duplicando o trecho em executar tal sinalização.

34. Por outro lado, como apontado pelo DNIT, a obrigação de manter a sinalização durante as obras de recuperação e duplicação do segmento era da Empresa Construtora, no âmbito do Contrato 376/2013, segundo a seguinte cláusula contratual:

8.10. A CONTRATADA deverá providenciar, sem ônus para o DNIT e no interesse da segurança dos usuários da Rodovia e do seu próprio pessoal, o fornecimento de roupas adequadas ao serviço e de outros dispositivos de segurança a seus empregados, bem como a sinalização diurna e noturna nos níveis exigidos pelas Normas do DNIT.

35. Constata-se que a cláusula 8.10 carece de detalhamento que permita inferir sobre a extensão e qualidade da sinalização, aqui considerada temporária exatamente pela existência de contratação de empresa específica para os serviços de sinalização permanente.

36. Assim, diante do que se apurou, as deficiências encontradas pela equipe de auditoria na sinalização, no trecho em questão, podem então ser atribuídas:

a) ao atraso e paralisação nas obras de duplicação (vide parágrafos 20, 21, 26 e 27), que acabaram por contribuir para o retardamento dos serviços de sinalização;

b) à falta de planejamento no sentido de se prever ações no caso de aparecimento de contingências, principalmente quanto a atrasos nas obras de duplicação e recuperação que, infelizmente, são bem comuns no País; e

c) ao atraso na elaboração dos projetos básico e executivo de sinalização (Objeto de análise dos Itens II e III).

37. Repisa-se que a falta de planejamento apontada está relacionada à garantia da segurança dos usuários da rodovia por intermédio de sinalização adequada dos trechos em análise.

38. Além disso, avalia-se que a separação entre os contratos de sinalização dos de duplicação/recuperação traz risco adicional de a rodovia ficar sem sinalização por longos períodos, dada a complexidade na compatibilização dos diferentes cronogramas.

39. Com isso, considerando que a impropriedade apontada decorreu de diversos fatores, os quais tornam o presente caso distinto das auditorias que geraram o Acórdão 269/2014-TCU-Plenário e o Acórdão 986/2017 TCU Plenário, e que ainda o DNIT vem adotando medidas para sanear a deficiência na sinalização da BR-101/SE, avalia-se que o presente caso comporta ciência ao DNIT quanto à irregularidade constatada pela equipe de fiscalização, referente à sinalização deficiente/ausente na rodovia BR 101/SE, em afronta ao art. 88 da Lei 9.503/1997, Código de Trânsito Brasileiro, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras irregularidades semelhantes.

40. Por fim, como benefício de controle, cita-se que a atuação do Tribunal no presente caso foi preponderante para que o DNIT passasse a compor com a Empresa Esse – Engenharia, Sinalização e Serviços Especiais LTDA, com objetivo de adiantar os serviços de sinalização antes mesmo do término dos serviços de duplicação do trecho em questão.

II. Achado 2 - Intempestividade na instauração de processo administrativo para apurar a responsabilidade pelos atrasos na entrega dos projetos básico e executivo no âmbito do Contrato TT-1086/2014 (peça 36, p. 8)

II.1. Síntese da Irregularidade

41. Tendo por fundamento os itens 2.5.2.1, 2.5.2.2 e 2.6 das Especificações Técnicas do Programa BR-Legal, parte integrante do Anexo I - Anteprojeto do Edital 52/2013 00, identificou-se que houve atrasos na execução dos serviços e aceites do projeto básico e executivo, com cento e noventa e trezentos e oitenta e dois dias de atraso respectivamente.

42. Como apontado pela equipe, os atrasos na aprovação dos projetos acabaram por retardar a fruição dos benefícios de uma rodovia em condições adequadas de operação por parte dos usuários.

43. O DNIT encaminhou notificações à empresa com alertas sobre os atrasos, e também instaurou procedimento administrativo de apuração de responsabilidade por descumprimento contratual, que, à época, estava em trâmite na Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias (processo 50600.009094/2016-67, Evidência 15, peça 27).

44. A equipe de fiscalização apurou, no entanto, que a formalização do processo se deu apenas dezenove meses após o primeiro atraso da entrega do projeto básico.

45. Concluiu-se que a instauração do processo se mostrou tardia, não tendo sido efetiva para que a contratada se adequasse ao cronograma e atendesse aos prazos relativos à entrega do projeto executivo e início da execução.

II.2. Análise das Oitivas do DNIT

II.2.1. Respostas

46. A resposta deste item consta do Memorando 3785/2016 CGPERT/DIR, de 16/8/2016 (peça 41, p. 3-6), informando de imediato que a responsabilização pelos atrasos na entrega dos projetos já era objeto de análise do processo administrativo 50600.009094/2016-67, conforme apontado pela equipe de fiscalização.

47. O DNIT alegou que a demora na instauração do processo em questão se deu em razão de vários fatores.

48. Primeiramente, alegou que em atenção à solicitação da Associação Brasileira das Empresas de Engenharia (ABEETRANS), a CGPERT/DIR, exarou o Memorando 2295/2014/CGPERT/DIR, em que concedeu dilação de prazo em noventa dias para a entrega dos Projetos Básicos, além de trinta dias a mais para a

entrega dos Projetos Executivos após o aceite do Projeto Básico, e com isso o Contrato objeto de análise também houvera por ser contemplado com essas dilações.

49. Além disso, apresentou quadro (Tabela 1) em que detalha as diferentes datas de entrega dos projetos com os respectivos aceites e rejeições.

50. A Tabela 1 busca evidenciar que houve diversas entregas do Projeto Básico até que estivesse em condições de ser aceito, o que efetivamente concorreria para o descumprimento do cronograma de entrega dos projetos, ensejando assim a apuração de responsabilidades no âmbito daquela Coordenação por meio de Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidades (PAAR).

Tabela 1 – Datas de entrega do projeto básico e executivo

Projeto Data limite de entrega Entrega 1 Data não aceite Entrega 2 Data não aceite Entrega 3 Data de aceite

Básico 6/10/2014 15/8/2014 19/9/2014 19/11/2014 20/11/2014 28/11/2014 12/2/2015

Executivo 14/3/2015 11/6/2015 NT NT NT NT 22/10/2015

Fonte: Memorando 3785/2016-CGPERT/DIR, peça 41, p. 4.

51. Após o aceite do Projeto Executivo, aquela Coordenação-Geral, com base nos atrasos, tanto na entrega do Projeto Básico quanto na do Executivo, informou que encaminhou o Memorando 2587/2015/CGPERT/DIR, datado de 3/11/2015, solicitando à DIR que submetesse o expediente à CGCL/DIREX, para apuração de responsabilidade com a consequente aplicação de penalidades à Contratada ante o descumprimento contratual.

52. Alegou também que alguns atrasos internos ocorreram em virtude da entrada em vigência em 23/11/2015 da Instrução Normativa 4/ 2015, que regulamenta o procedimento para a aplicação de sanções previstas em lei, bem como institui o rito do PAAR, o que concorreram para que a instauração do processo de apuração só fosse realizada em 24/3/2016 (Evidência 15, peça 27).

II.2.2. Análise

53. Com base nas informações trazidas pela manifestação do DNIT, avalia-se que a demora verificada para instauração do procedimento administrativo, que visava a apuração de responsabilidades por descumprimento contratual, não trouxe prejuízos maiores para a execução do objeto do Contrato TT 1086/2014 além daqueles já evidenciados pelo atraso em si na entrega dos projetos pela Contratada.

54. Também não há como avaliar objetivamente se a demora na instauração do PAAR trouxe complicações na apuração dos fatos e responsabilidades em sede de procedimento sancionador.

55. Todavia, para se referendar tal conclusão, foi preciso conhecer a situação atual do processo 50600.009094/2016-67, de modo a saber se já haviam sido apuradas as responsabilidades e, se fosse o caso, que penalidades haviam sido cominadas (Ofício 0492/2017-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 22/9/2017, peça 45).

56. Em resposta (peça 47), o DNIT informou que em 4/10/2017 a Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias proferiu decisão, aplicando à contratada a penalidade de multa de R$ 101.289,36 por descumprimento contratual decorrente de atraso na entrega dos Projetos Básico e Executivo.

57. Ademais, informou que foi encaminhado ofício com a notificação da decisão à empresa contratada, a qual poderia ainda apresentar recurso administrativo.

58. No presente caso, avalia-se que novamente a atuação do Tribunal contribuiu para que se desse prosseguimento ao processo de apuração de responsabilidades em questão. O processo 50600.009094/2016-67 foi instaurado em 24/3/2016 e apenas no dia 4/10/2017 é que foi proferida a decisão frente ao flagrante descumprimento contratual, após a comunicação desta Secretaria datada de 22/9/2017.

59. O DNIT alegou que os atos processuais pertinentes ao PAAR foram praticados à luz dos princípios constitucionais da eficiência, proporcionalidade, contraditório e ampla defesa, por isso houve demora.

60. O relatório do Acórdão 2011/2015 TCU Plenário, de relatoria do Min. Augusto Sherman, já trazia argumentação sobre a necessidade de que o DNIT observasse o tema mais detidamente:

A autarquia não pode eximir-se de aplicar as penalidades contratuais previstas pelos atrasos causados pelas empresas, uma vez que tais sanções se destinam não apenas a compensar o contratante pela inadimplência do contratado, como também a estimulá-lo a cumprir suas obrigações e, assim, atender o interesse primário da administração.

61. O referido Acórdão determinou que o DNIT adotasse para o contrato em análise os procedimentos administrativos cabíveis, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa, para que se desse cumprimento aos dispositivos contratuais e legais que previam a aplicação de multas por atrasos na execução do objeto.

62. Assim, em resumo, chama-se atenção pelo fato de que houve demora na instauração do PAAR e também certo alongamento entre a instauração do processo e a devida notificação à empresa.

63. Desse modo, considerando que houve apuração de responsabilidades e aplicação, ainda que tardia, de multa por descumprimento contratual, consigna-se que se deve dar ciência ao DNIT sobre a intempestividade na instauração de processo administrativo para apurar a responsabilidade pelos atrasos na entrega dos projetos básico e executivo no âmbito do Contrato TT-1086/2014, contrariando o princípio da eficiência ao qual está submetida a Administração Pública, de acordo com o art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras irregularidades semelhantes.

III. Achado 3 - Ocorrência de atrasos na execução do cronograma do Contrato TT-1086/2014 e inexistência de processo de responsabilização (peça 36, p. 10)

III.1. Síntese da Irregularidade

64. A equipe de fiscalização constatou que até a 24ª medição (março/2016) a execução financeira do contrato era de R$ 2.704.178,06, a preços iniciais (PI), conforme relatório de controle financeiro emitido do sistema SIAC-Dnit (Evidência 21, peça 33). Tal valor correspondia aproximadamente a 8,56% (R$ 2.704.178,06/R$ 31.600.000,00) do total do contrato.

65. Com dois anos de execução da avença (9/4/2014), o contrato apresentava 40% de seu prazo (sessenta meses) já consumido. Comparando-se com a execução orçamentária total a PI (8,56%) até o mês de março de 2016, conclui-se que o andamento da execução contratual estava muito aquém do esperado conforme o planejado.

66. Constatou-se ainda que, a despeito dos atrasos, o DNIT não havia adotado os procedimentos administrativos cabíveis de modo a dar cumprimento aos dispositivos legais e contratuais, que preveem aplicação de multas por atraso na execução contratual.

III.2. Análise das Oitivas do DNIT

III.2.1. Respostas

67. A resposta a este item ficou sob a responsabilidade da Superintendência Regional do DNIT no Estado de Sergipe, na forma de Nota Técnica elaborada pelo Supervisor de Operações da referida Superintendência, datada de 11/8/2016 (peça 41, p. 14).

68. Segundo as informações trazidas pela Nota Técnica, alegou-se que a Empresa postergou o início da execução do contrato após a aprovação do projeto executivo, pois a empresa não estaria convencida de que o Governo Federal disponibilizaria recursos financeiros necessários à implantação do Programa, tendo em vista a indefinição orçamentária à época, final de 2015, com previsão de forte contingenciamento no orçamento previsto para o DNIT no ano de 2016.

69. Alegou ainda que a Empresa apenas havia iniciado a execução dos serviços após a quitação de 50% do débito junto à Empresa, ocorrido na primeira quinzena de janeiro de 2016, com a promessa de quitação do restante na primeira quinzena de fevereiro de 2016.

70. Em adição, informou-se que a execução do contrato estaria em atraso devido em parte pela incapacidade do mercado em atender a demanda do País para alguns materiais naquela época, conforme alegação da Empresa e, em outra medida, pela impossibilidade momentânea de se executar o serviço em alguns trechos, em decorrência de paralisação de obras de duplicação entre o km 0,0 e km 40,0 e entre o km 51,0 e km 76,0; pela inexecução de viaduto entre o km 76,00 e km 78,00; e o não início de obras de restauração de toda a BR 235, o que inviabilizaria a execução dos serviços de sinalização.

III.2.2. Análise

71. Toda a situação trazida nas respostas do DNIT é sintomática das relações contratuais com a administração, na medida em que se admite que o início da execução contratual por parte da Empresa apenas se deu após quitação de parcelas em atraso, e também pela alegação da Empresa de que o mercado não era capaz de atender a demanda.

72. Essas duas situações demonstram como a falta de planejamento contribui para que as obras públicas não sejam encerradas no prazo inicialmente acordado, sem se comentar sobre execução de obras de sinalização que estão atreladas à execução de obras de pavimentação prévias que não são concluídas também no tempo previsto.

73. No presente caso, restou demonstrado que, até a data de encaminhamento da resposta à oitiva, em 18/8/2016 (peça 41) não haviam sido instaurados procedimentos administrativos cabíveis para apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades por descumprimento contratual.

74. A situação encontrada é complementar à do Achado 1, em que a baixa execução contratual identificada pela equipe de fiscalização possui nexo com o atraso em outras obras, entre elas o caso da paralisação das obras de duplicação em trechos da BR 101/SE.

75. A ocorrência é peculiar na medida em que diversas obras não estavam concluídas a tempo de a empresa poder executar o serviço de sinalização com desimpedimentos, uma vez que o projeto executivo abrangia todas os serviços de pavimentação e construção de obras de arte.

76. Depreende-se que, embora se tenha protelado a execução dos serviços de sinalização, o prazo de entrega ainda é desconhecido, dependendo ainda, entre outras situações, do término da execução das obras de duplicação do trecho entre o km 51,7 e o km 77,6 da rodovia BR 101/SE, fazendo com que o cronograma anteriormente pactuado fosse comprometido.

77. E nesse caso, nos termos da Cláusula Décima Segunda do Contrato TT 1086/2014 (peça 13, p. 32), dado todo o conjunto de infortúnios, tem-se a considerar que a justificativa dos atrasos na execução dos serviços efetivos de sinalização, a par da execução dos projetos básico e executivo (objeto do Item II), decorre de motivo de força maior ou caso fortuito, pois os fatos dos atrasos na execução dos serviços de pavimentação e demais obras, bem como a falta de materiais, não foram possíveis de serem evitados ou impedidos.

78. A Lei 12.462/2011, em seu art. 9º §4º, estabelece que no caso de contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos, exceto para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior, ou por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado.

79. Desse modo, dada toda a circunstância descrita, avalia-se não ser possível concluir que o DNIT agiu sem atenção ou zelo na condução do Contrato TT 1086/2014, ou que se absteve de promover instauração do processo administrativo de responsabilização pela demora/lentidão na execução dos serviços de sinalização no âmbito do mesmo processo.

80. Assim sendo, tendo em vista que os atrasos na conclusão dos serviços de sinalização trazem prejuízos ao usuário das rodovias, propõe-se dar ciência ao DNIT sobre o atraso constatado no cronograma de execução das obras objeto do Contrato TT-1086/2014, o que afronta o disposto no art. 39 da Lei 12.462/2011 c/c art. 66 da Lei 8.666/1993 com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras irregularidades semelhantes.

IV. Achado 4 - Ausência de relatório de qualidade dos serviços medidos nos processos de medição (peça 36, p. 12)

IV.1. Síntese da Irregularidade

81. Constatou-se que os boletins de medição da obra não continham os relatórios de qualidade dos serviços prestados, em descumprimento às exigências constantes dos itens 2.8 e 2.9 das Especificações Técnicas do Programa BR-Legal, parte integrante do Anexo I - Anteprojeto do Edital 52/2013 00.

82. Tais itens prescreviam que nenhuma medição seria processada se a ela não estivesse anexado o relatório de controle da qualidade, que deveria trazer os resultados dos ensaios do lote dos materiais empregados nos serviços, caracterizando-se assim a qualidade desses materiais.

83. A equipe de fiscalização questionou a Contratante sobre a reiterada ausência do relatório de qualidade nos processos de medições, a qual informou que a obrigação contida nas especificações técnicas do edital havia sido dispensada após a emissão do Memorando Circular 48/2015/CGPERT/DIR, de 28/12/2015 (Evidência 12, peça 24).

84. Apurou-se que o memorando se referia à dispensa de obrigatoriedade de Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) no âmbito do Programa de Segurança e Sinalização Rodoviária BR Legal.

85. Todavia, identificou-se que o memorando se mostrava inadequado para os efeitos alegados pela Contratada, não possuindo o condão de afastar as cláusulas do edital, materializadas nas especificações técnicas, conforme os itens citados 2.8 e 2.9, tendo em vista que as Especificações Técnicas do Programa teriam produzido relatório de qualidade distinto daquele previsto no PGQ.

86. Assim sendo, segundo a avaliação da equipe de fiscalização, o Programa BR-Legal, em que pese ter os contratos sob sua égide classificados como obra rodoviária, seria em sua essência um programa de intervenção na manutenção da sinalização rodoviária (vertical, horizontal e dispositivos de segurança), e, portanto, não apresentaria as características exigidas no PGQ, contendo normas distintas deste no que tange à avaliação da qualidade.

IV.2. Análise das Oitivas do DNIT

IV.2.1. Respostas

87. A resposta deste item consta do Memorando 3785/2016 CGPERT/DIR, de 16/8/2016 (peça 41, p. 3-6).

88. Quanto ao questionamento, a CGPERT/DIR apresentou concordância com a análise da equipe da fiscalização de que a dispensa de elaboração de estudos de qualidade pela Empresa executora abrangeria tão somente os ensaios requeridos pelo controle de qualidade no PGQ, não dispensando assim o relatório de qualidade previsto no Edital que fundamentou o contrato em questão.

89. Desse modo, informou que o relatório de qualidade seria um documento de suporte documental, e que a Superintendência do Estado de Sergipe seria a responsável por receber, processar e arquivar toda a documentação dessa natureza, em observância ao art. 7º, Instrução de Serviço Conjunta DG/DIREX/DNIT 1/2014.

IV.2.2. Análise

90. Restou evidente que foram realizadas medições da execução do contrato sem que fossem apresentados os relatórios de qualidade conforme exigência contratual.

91. Contudo, por questões de economia processual no presente caso, tendo em vista que a falha foi de caráter formal e não se observou a ocorrência de dano ou prejuízo ao erário, reputa-se não ser necessário identificar e chamar os responsáveis em audiência.

92. Portanto, cabe cientificar o DNIT da falha ocorrida com indicação de que não se abstenha de requerer documentos e relatórios cujas exigências se fazem necessárias por força de contrato elaborado pelo próprio Departamento.

CONCLUSÃO

93. Examinou-se na presente instrução a documentação encaminhada pelo DNIT em resposta à diligência realizada (peça 45), para possibilitar a análise de mérito das irregularidades identificadas no relatório de fiscalização constante à peça 36.

94. Quanto ao achado 1, a Fiscalização do Tribunal identificou que a sinalização existente entre o km 51,7 e o km 77,60 da BR 101/SE encontrava-se em estado precário. E embora houvesse contrato de prestação de serviço de sinalização (TT 1086/2014), a empresa contratada estava impedida de finalizar o contrato em razão de a pista de rolamento estar em duplicação.

95. Após análise da oitiva do DNIT, identificou-se que o problema persistia, principalmente pela descontinuidade das obras de duplicação. Porém, os problemas estão sendo sanados pela contratação de empresa para a finalização da duplicação e adiantamento dos serviços de sinalização no âmbito do Contrato TT-1086/2014 para os trechos que já haviam sido duplicados.

96. Considerando as peculiaridades do caso concreto (o contrato da pavimentação é distinto do contrato da sinalização) e considerando ainda que o DNIT vem adotando medidas para sanear a deficiência na sinalização da BR-101/SE, avalia-se que o presente caso comporta apenas ciência ao DNIT quanto à irregularidade constatada pela equipe de fiscalização, referente à sinalização deficiente/ausente na rodovia BR-101/SE, em afronta ao art. 88 da Lei 9.503/1997, Código de Trânsito Brasileiro, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras irregularidades semelhantes. (Item I)

97. Quanto ao achado 2, uma vez que a demora na instauração do processo de apuração de responsabilidades, em face do atraso na entrega dos projetos básico e executivo no âmbito do Contrato TT 1086/2014, não comprometeu a execução contratual e ainda considerando que houve apuração de responsabilidades e aplicação, ainda que tardia, de multa por descumprimento contratual, consigna-se que se deve dar ciência ao DNIT sobre irregularidade encontrada. (Item II)

98. Em relação ao achado 3, diversas ocorrências concorreram para o não cumprimento do cronograma do Contrato TT-1086/2014, entre elas o atraso nas obras de duplicação, motivo determinante pelo qual se reputou não ser necessário investigar, nesse caso específico, responsabilidades por descumprimento contratual do cronograma e apenas dar ciência ao DNIT quanto à irregularidade (Item III).

99. E por fim, constatou-se no achado 4 um prejuízo ao controle de qualidade da obra em razão da não exigência dos relatórios de qualidade dos serviços prestados como condicionante para aprovação das medições, assim como estabelecidos no Anteprojeto do Edital 52/2013-00.

100. Contudo, tendo em vista que a falha foi de caráter formal e não se observou a ocorrência de dano ou prejuízo ao erário, propõe-se dar ciência ao DNIT sobre a irregularidade, com vistas a levar a efeito as exigências contratuais garantidoras da qualidade dos serviços prestados no âmbito do Programa BR-Legal. (Item IV)

101. Cita-se ainda, como benefício do controle, que a atuação fiscalizatória do Tribunal foi determinante para que o DNIT e a Empresa Esse – Engenhara, Sinalização e Serviços Especiais LTDA chegassem ao acordo de se adiantar os serviços de sinalização mesmo antes do término dos serviços de duplicação do trecho entre o km 51,7 e o km 77,60 da BR 101/SE. (Item I)

102. E assim, por ter cumprido sua função, propõe-se o encerramento do presente processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

103. Ante todo o exposto, submetem se os autos à consideração superior, propondo:

a) Com fundamento no artigo 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes quantos às irregularidades abaixo assinaladas, para que adote providências internas no sentido de prevenir ocorrências de natureza semelhante:

a.1) Sinalização deficiente/ausente na rodovia BR 101/SE, em afronta ao art. 88 da Lei 9.503/1997, Código de Trânsito Brasileiro, contrariando o princípio da eficiência ao qual está submetida a Administração Pública, de acordo com o art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988; (Itens I e III)

a.2) Demora na aplicação de penalidades contratuais e intempestividade na instauração de processo administrativo para apurar a responsabilidade por atraso na entrega dos projetos básico e executivo no âmbito do Contrato TT-1086/2014, contrariando o princípio da eficiência, art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, e em afronta ao disposto no art. 39 da Lei 12.462/2011 c/c art. 66 da Lei 8.666/1993; (Item II)

a.3) Dispensa na requisição de documentos e relatórios de controle qualidade cuja exigência se faz necessária por força de contrato elaborado pelo próprio Departamento, tal como prescrito nos itens 2.8 e 2.9 das Especificações Técnicas do Programa BR-Legal, parte integrante do Anexo I - Anteprojeto do Edital 52/2013 00, em desacordo com o disposto no art. 39 da Lei 12.462/2011 c/c art. 66 da Lei 8.666/1993; (Item IV) e

b) com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU encerrar o processo uma vez que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído."

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Examino documentação encaminhada pelo Dnit para esclarecimento sobre as irregularidades apontadas no relatório de fiscalização 211/2016 (peça 36), Fiscobras 2016, na execução do contrato TT 1086/2014.

2. O contrato TT 1086/2014 correspondia ao lote 53, parte integrante do edital 052/2013 00, licitado por meio do regime diferenciado de contratações públicas (RDC), regime de contratação integrada, cujo objeto era a elaboração de projeto básico e executivo de engenharia e execução dos serviços técnicos de aplicação e manutenção de dispositivos de segurança e de sinalização rodoviária, no âmbito do Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária – BR Legal, nas rodovias BR-101 e 235 no estado de Sergipe.

3. O objetivo da auditoria era verificar a aderência da execução do contrato TT 1086/2014 aos critérios de qualidade e prazo estipulados no edital (anteprojeto) e no contrato do empreendimento.

4. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 31.600.000,00 (maio/2012), que corresponde ao valor a preços iniciais (PI) do contrato.

5. Os achados reportados no relatório de fiscalização 211/2016 (peça 36) e que ensejaram a oitiva da entidade foram:

□□sinalização deficiente/ausente na BR 101/SE, contribuindo para a insegurança viária;

□□intempestividade na instauração de processo administrativo para apurar a responsabilidade pelos atrasos na entrega dos projetos básico e executivo;

□□ocorrência de atrasos na execução do cronograma do contrato e inexistência de processo de responsabilização;

□□ausência de relatório de qualidade dos serviços medidos nos processos de medição.

6. Acompanho as análises e conclusões da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) com relação aos três primeiros achados, às quais incorporo as minhas razões de decidir (peça 48).

7. Elaboro, a seguir, breve resumo desses achados e do seu atual estágio, refletindo as providências e justificativas adotadas pela entidade.

8. Com relação à sinalização deficiente/ausente, foi promovida a oitiva do Dnit nos seguintes termos (peça 40):

"sinalização deficiente/ausente na BR-101/SE, no trecho do km 51,70 ao km 77,60, contribuindo para a insegurança viária e ausência de planejamento integrado de execução do Programa BR-Legal com outros contratos de obras sob responsabilidade do Dnit, no estado de Sergipe, contrariando o princípio da eficiência (caput do art. 37 da Constituição Federal) e também o disposto no Código de Trânsito Brasileiro - CTB, no § 20 do art. 1°, uma vez que a entidade não pode se esquivar da responsabilidade de manter a segurança nas rodovias federais dispondo de contratos ativos para adequar a sinalização."

9. Sobre o assunto, a unidade instrutiva reporta que, a obrigação de manter a sinalização das obras de recuperação e duplicação do segmento seria da construtora contratada, por expressa disposição contratual, e que as deficiências encontradas na sinalização poderiam ser atribuídas ao atraso nas obras de duplicação, atrasos na elaboração dos projetos básico e executivo de sinalização e à falta de planejamento no sentido de prever ações no caso de contingências.

10. Assim, no que diz respeito ao contrato objeto da presente auditoria, o Dnit relata que, em reunião com a empresa contratada, foram decididas as seguintes medidas com o propósito de resolver os problemas relatados:

"a) a sinalização horizontal da rodovia mencionada, compreendida entre os km 0,0 e km 77,60, que se encontrava com problemas de geometria por conta da obra de duplicação paralisada e com pavimento em más condições, seriam adotadas duas aplicações: a primeira, imediatamente, em termoplástico nos eixos e nos bordos e a segunda em termoplástico no eixo e acrílica à base d'água 0,6mm nos bordos;

b) a sinalização vertical será feita e contará com placas de regulamentação, advertência, educativas e indicativas (nos acessos locais) no trecho que está em obra e no trecho duplicado será considerada toda a solução vertical completa;

c) sinalização no trecho entre os km 69,00 e km 77,00 com placas relativas à segurança da pista operacional devido à obra de duplicação paralisada;

d) instalação de defensas nos trechos que não haviam sido anteriormente contemplados pelo Projeto Executivo, más já havia indicação de necessidade no Projeto Básico."

11. O segundo achado diz respeito à "intempestividade em aplicar as penalidades previstas em contrato pelos atrasos apurados na entrega dos projetos básico e executivo, infringindo os prazos dispostos no item 2.5.2.1 das Especificações Técnicas do Programa BR-Legal, bem como no item 2.5.2.2 do mesmo documento".

12. A formalização de processo para apuração de responsabilidade pelo atraso nas entregas dos projetos básico e executivo ocorreu cerca de dezenove meses após o primeiro atraso da entrega do projeto básico.

13. Esse atraso, contudo, não impediu a aplicação de multa à contratada no valor histórico de R$ 101.289,36, a qual, à época das oitivas, ainda se encontrava pendente de recurso administrativo (peça 47).

14. O terceiro achado reporta que, apesar dos atrasos generalizados na execução do contrato 1086/2014, o Dnit não adotou procedimentos administrativos de forma a aplicar à contratada as multas previstas contratualmente.

15. Nesse caso, a unidade instrutiva asseverou "não ser possível concluir que o Dnit agiu sem atenção ou zelo na condução do Contrato TT-1086/2014, ou que se absteve de promover instauração do processo administrativo de responsabilização pela demora/lentidão na execução dos serviços de sinalização no âmbito do mesmo processo".

16. No caso, a unidade instrutiva considerou que as respostas fornecidas pelo Dnit à oitiva (peça 41, p. 14), a seguir reproduzidas, justificariam os atrasos e a não aplicação das penalidades:

"Quanto ao atraso na execução dos serviços, informamos que de fato a empresa não está conseguindo executar a totalidade dos serviços previstos para o período, em parte por incapacidade do mercado em atender a demanda atual no Pais para alguns materiais, segundo argumentado pela empresa, e em parte por

impossibilidade momentânea de implantação dos serviços conforme projetado para alguns segmentos, conforme a seguir:

Entre o km 0,0 e o km 40,0 e entre o km 51,0 e o km 76,0 o Programa BR-Legal não poderá atuar devido a falta de conclusão das obras de duplicação da rodovia BR-101/SE, orá paralisadas;

Entre o km 76,0 e o km 78,0 o Programa BR-Legal não poderá atuar devido a inexistência do viaduto concebido para o local, com previsão de início das obras para o final do ano corrente;

Inviabilidade de se executar no momento a sinalização horizontal de toda a rodovia BR-235, haja vista a iminência do inicio das obras de restauração do pavimento pelo Programa CREMA, ora em processo de licitação para contratação dos serviços."

17. Acerca desses três achados, apesar de acompanhar as análises e conclusões da SeinfraRodoviaAviação, deixo de acolher as propostas de ciência à entidade, visto que não só já são de conhecimento por parte do Dnit, bem como foram justificados ou já têm sua solução encaminhada, não havendo providências a serem adotadas por este Tribunal de Contas neste momento.

18. Sobre o quarto achado, constatou-se que os boletins de medição da obra não continham os relatórios de qualidade dos serviços prestados, em descumprimento às exigências constantes dos itens 2.8 e 2.9 das especificações técnicas do Programa BR-Legal, parte integrante do anexo I – anteprojeto do edital 52/2013-00.

19. Esses itens prescrevem que nenhuma medição seria processada se a ele não estivesse anexado o relatório de controle da qualidade, que deveria trazer os resultados dos ensaios do lote dos materiais empregados nos serviços.

20. As respostas apresentadas pelo Dnit indicam que o relatório, cuja ausência foi constatada pela equipe de fiscalização, diz respeito aos ensaios requeridos pelo controle de qualidade previsto no plano de gestão de qualidade (PGQ) e não ao relatório de qualidade previsto no edital.

21. A realização desses ensaios foi dispensada pelo Dnit por não ter sido o PGQ elaborado para os contratos do Programa BR-Legal (peça 24, p. 1).

22. Não se confirmou, portanto, o quarto achado.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acordão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2779/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.873/2016-4.
2. Grupo I – Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com o objetivo de verificar a aderência da execução do Contrato 1.086/2013 aos critérios de qualidade e de prazo estipulados no edital (anteprojeto) e no contrato do empreendimento.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em arquivar os presentes autos, com fulcro no inciso V, art. 169 do RI/TCU, dando-se ciência desta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2779-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 003.450/2016-3
Natureza: Administrativo
Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE RESOLUÇÃO. PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL E DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - PGTI DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACOLHIMENTO DA PROPOSTA. APROVAÇÃO DO PROJETO DE RESOLUÇÃO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto com parte do relatório a instrução elabora pelo Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação (peça 12):

Trata-se de proposta de aperfeiçoamento da Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação - PGTI do Tribunal de Contas da União, na forma de anteprojeto de resolução.

2. A proposição atende comando expresso na Resolução-TCU nº 247, de 2011, que estabelece a necessidade de revisão da Política, bem assim determinação do Presidente deste Tribunal, ministro Raimundo Carreiro, constante de comunicação feita na sessão plenária do dia 24 de janeiro de 2018.

3. A proposta inicial de atualização deriva de estudo realizado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - Seplan, em 2016, em cumprimento ao artigo 11 da citada Resolução-TCU nº 247. Nesse mesmo ano, o assunto foi tratado no âmbito do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI) e encaminhado à Comissão de Coordenação-Geral (CCG). Na oportunidade, a CCG, dada a expectativa de edição de nova resolução dispondo sobre a estrutura organizacional, tomou conhecimento e recomendou que a proposta fosse encaminhada à Presidência, com a sugestão de que a minuta de resolução somente fosse submetida a sorteio de relator após análise conjunta com eventuais alterações na estrutura organizacional.

4. No início de 2017, a proposta foi restituída à Segepres para atualização, em função dos impactos advindos da edição da Resolução-TCU nº 284, de 2016, que definiu a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal.

5. Paralelamente à necessidade de ajustes pontuais em decorrência da citada resolução, oportuno registrar que os temas governança pública e governo digital, em boa medida impulsionados pela evolução das tecnologias digitais e pelo TCU, estiveram bastante presentes na agenda de governo nos últimos três anos, culminando na edição de vários normativos. Entre esses, citam-se os seguintes:

a) Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que estabeleceu a Política de Governança Digital;

b) Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal;

c) Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, que instituiu a Plataforma de Cidadania Digital;

d) Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispôs sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública;

e) Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispôs sobre a simplificação da prestação e serviços públicos;

f) Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal; e

g) Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, que instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabeleceu a estrutura de Governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.

6. Assim, considerando o papel estratégico da Política como instrumento de liderança, articulação, direcionamento e mobilização para ampliação dos resultados do exercício do controle externo, bem para melhora dos serviços prestados aos cidadãos, aos gestores públicos e ao Estado Brasileiro, além dos ajustes decorrentes da citada Resolução-TCU nº 284, de 2016, procurou-se harmonizar o anteprojeto com esse conjunto de normativos, assim como às recomendações mais recentes do Tribunal relativamente a governança e operação de TI constantes de acórdãos como os de nº 882/2017, nº 1.469/2017 e nº 558/2018, do Plenário.

7. Adicionalmente, destaca-se também a importância de conferir ao instrumento capacidade de adaptação a diferentes abordagens de governança para melhor lidar com desafios e exigências de tomada de decisão e de operação em contexto de negócios digitais. Por exemplo, o fomento à inovação, experimentação, colaboração e tomada de decisão distribuída exigem abordagens de governança focadas em resultados, agilidade e autonomia e menos orientada a autoridade e regras de estrutura organizacional definidoras de controles. A possibilidade de governança de TI adaptável a diferentes contextos e necessidades de negócio favorece o aproveitamento do potencial das tecnologias disponíveis, a inovação e o alcance de melhores resultados.

8. Como importante passo para conferir consequência a esses propósitos de forma mais ampla e perene e menos suscetível a mudanças de estrutura organizacional, propõe-se estabelecer princípios e diretrizes para a definição de papéis e práticas institucionais, em vez de focar na distribuição de competências e de responsabilidades. No entender do CGTI, essa linha confere maior eficiência e agilidade à operação da PGTI, demandando, para este fim, maior articulação, sinergia e harmonia do conjunto de competências, papéis e reponsabilidades estabelecidos, que devem estar desvinculados da estrutura organizacional.

9. Para tanto, em síntese, em relação ao texto atual da política, foram suprimidos dispositivos de caráter mais operacional ou inerentes à estrutura organizacional ou tecnologias específicas. O conjunto e o arranjo dos princípios foram reformulados, de modo a privilegiar as perspectivas do cidadão e dos destinatários dos produtos e serviços do TCU, assim como da atuação e operação em plataformas e ecossistemas de governo e de serviços. A eficiência operacional e de negócio e a inovação e transformação digital também passaram a integrar o conjunto de princípios orientadores da política.

10. Além de figurar entre os princípios da política, o art. 9º do anteprojeto também estabelece um conjunto de diretrizes específicas para orientar e fomentar a inovação e a experimentação de novas tecnologias e modelos de negócio como práticas essenciais para aumento da capacidade produtiva e para cumprimento das ambições digitais do TCU.

11. Outro aspecto importante a destacar na evolução e atualização da política, diz respeito à inclusão do contexto digital. Com isso, a política passa a denominar-se Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação, porém mantendo a sigla consolidada PGTI.

12. Por fim, neste ano de 2018 a matéria foi novamente discutida no âmbito do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, resultando no anteprojeto de resolução constante de peça 11 destes autos. Por oportuno, considerando-se o volume expressivo de alterações, propõe-se a edição de uma nova resolução para dispor sobre a Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação para o TCU, revogando-se expressamente a resolução que atualmente dispõe sobre a matéria (Resolução-TCU nº 247, de 2011).

Com esses esclarecimentos, encaminho a matéria à Secretaria-Geral da Presidência para apreciação e posterior submissão à Comissão de Coordenação-Geral.

2. Por sua vez, a Comissão de Coordenação Geral – CCG, por meio de seu Presidente e atual Secretário-Geral da Presidência deste Tribunal, assim se manifestou (peça 14):

1. Trata-se de proposta de aperfeiçoamento da Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação - PGTI do Tribunal de Contas da União, na forma de anteprojeto de resolução.

2. A proposição atende comando contido na Resolução-TCU nº 247, de 7 de dezembro de 2011, que atualmente dispõe sobre a matéria e estabelece a necessidade de revisão periódica da Política, bem como determinação do Presidente deste Tribunal, ministro Raimundo Carreiro, constante de comunicação feita na sessão plenária do dia 24 de janeiro de 2018.

3. Atendendo ao disposto no art. 11 da Resolução-TCU nº 247/2011, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan) realizou estudos que resultaram, em 2016, na primeira versão da proposta de aperfeiçoamento. Nesse mesmo ano, o assunto foi tratado no âmbito do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI) e encaminhado à Comissão de Coordenação-Geral (CCG). Na oportunidade, a CCG, dada a expectativa de edição de nova resolução dispondo sobre a estrutura organizacional, tomou conhecimento e recomendou que a proposta fosse encaminhada à Presidência, com a sugestão de que somente fosse submetida a sorteio de relator após análise conjunta com eventuais alterações na estrutura organizacional.

4. Assim, em 2017, a proposta foi restituída à Segepres para atualização, em função dos impactos advindos da edição da Resolução-TCU nº 284, de 2016, que definiu a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal.

5. Por fim, a matéria foi novamente discutida no âmbito do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação neste ano de 2018, resultando no anteprojeto de resolução constante da peça 11 destes autos. Nesta ocasião, considerando-se o volume expressivo de alterações, propôs-se a edição de uma nova resolução para dispor sobre a Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação para o TCU, revogando-se expressamente a Resolução-TCU nº 247/2011, que atualmente dispõe sobre a matéria.

6. O anteprojeto de resolução foi apresentado à CCG, na 12ª reunião deste colegiado, realizada em 20/09/2018. Nesta ocasião, os titulares da Segepres e Segedam fizeram sugestões, que foram posteriormente incorporadas ao texto. Nova versão foi, então, submetida à reunião virtual da CCG, em 27/9/2018, que deliberou por aprovar a minuta apresentada com os ajustes acordados, juntada à peça 13 destes autos.

7. Ante o exposto, encaminho os presentes autos à Presidência, para avaliação da minuta de resolução constante à peça 13 e, caso entenda pertinente, determinação de sorteio de relator, nos termos do art. 74 do Regimento Interno/TCU.

3. Em face de sorteio realizado pela Secretaria das Sessões deste Tribunal (peça 16), fui designado relator do presente processo.

4. Na sessão Plenária de 24 de outubro, de acordo com o disposto no art. 75, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, foi aberto prazo para o oferecimento de emendas ao referido projeto pelos senhores Ministros e de sugestões pelos senhores Ministros-Substitutos e pelo senhor Procurador-Geral.

É o relatório.

VOTO

Em exame proposta de aperfeiçoamento da Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação - PGTI do Tribunal de Contas da União, na forma de anteprojeto de resolução, conforme diretriz da Resolução-TCU nº 247, de 2011, que estabelece a necessidade de revisão periódica da Política, bem como determinação do Presidente deste Tribunal, ministro Raimundo Carreiro, nos termos da comunicação realizada na sessão plenária do dia 24 de janeiro de 2018.

2. Consoante demonstrado na instrução da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação, ratificada pelo parecer da Comissão de Coordenação Geral – CCG, o texto apresentado incorpora os impactos advindos da edição da Resolução-TCU nº 284, de 2016, que definiu a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal, além de comandos inseridos em vários normativos aprovados nos últimos anos, a saber:

a) Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que estabeleceu a Política de Governança Digital;

b) Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal;

c) Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, que instituiu a Plataforma de Cidadania Digital;

d) Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispôs sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública;

e) Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispôs sobre a simplificação da prestação e serviços públicos;

f) Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal; e

g) Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, que instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabeleceu a estrutura de Governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.

3. Em resumo, houve a supressão de dispositivos de caráter mais operacional ou inerentes à estrutura organizacional ou tecnologias específicas e a reformulação do texto para privilegiar as perspectivas do cidadão e dos destinatários dos produtos e serviços do TCU, assim como da atuação e operação em plataformas e ecossistemas de governo e de serviços.

4. Também foram incorporados os princípios da eficiência operacional e de negócio e a inovação e transformação digital como orientadores da política em questão, além de um conjunto de diretrizes específicas para orientar e fomentar a inovação e a experimentação de novas tecnologias e modelos de negócio como práticas essenciais para aumento da capacidade produtiva e cumprimento das ambições digitais do TCU.

5. Por fim, considerando o volume expressivo de alterações, a proposta contempla a edição de uma nova resolução para dispor sobre a Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação para o TCU, revogando-se expressamente a que atualmente dispõe sobre a matéria (Resolução-TCU nº 247, de 2011).

Ante essas circunstâncias, voto no sentido de que este colegiado aprove o Projeto de Resolução em anexo

ACÓRDÃO Nº 2780/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.450/2016-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de proposta de aperfeiçoamento da Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação – PGTI do Tribunal de Contas da União,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. aprovar o projeto de resolução em anexo, com fundamento nos arts. 1º, inciso XIV, e 88, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992 e 73 a 84 do Regimento Interno;
9.2. determinar o arquivamento dos autos.

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2780-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Augusto Nardes (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

RESOLUÇÃO - TCU Nº 303, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018
Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão Digital e de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União.
O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares,
considerando a importância de aperfeiçoar, continuamente, os princípios e práticas de governança de tecnologia da informação, em especial em decorrência do cenário de evolução digital e das recomendações constantes dos acórdãos do Plenário do TCU nº 1.603/2008, nº 2.471/2008, nº 1.233/2012, nº 2.308/2010, nº 882/2017, nº 1.469/2017 e nº 558/2018, que tratam da governança, gestão e uso de tecnologia da informação na Administração Pública Federal;
considerando a importância da governança como instrumento de liderança, articulação, alinhamento, monitoramento e mobilização institucionais;
considerando o papel estratégico da Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação no fomento e orientação à adoção de princípios e práticas digitais e ao uso intensivo e inteligente de ativos de informação e de tecnologia para ampliação dos resultados do controle externo;
considerando a importância de harmonizar a Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União, no que couber, com a Política de Governança Digital instituída por meio do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, e com a Política de Governança da administração pública federal instituída por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, bem assim com as recomendações constantes das normas técnicas e a práticas de governança reconhecidas internacionalmente; e
considerando os estudos e pareceres constantes do processo 003.450/2016-3, resolve:
CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS
Art. 1° A Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (PGTI) integra o conjunto de políticas de governança institucional e observa os princípios,

objetivos e diretrizes estabelecidos nesta Resolução.

Parágrafo único. As normas gerais e específicas de governança digital e de tecnologia da informação emanadas no âmbito do Tribunal são consideradas partes integrantes da política a que se refere esta Resolução.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, entende-se por:

I – articulação e gestão de demandas: papel de articulação, interação e de gestão de demandas ou oportunidades de uso de tecnologia da informação e de oferta de serviços digitais;

II – curadoria de dados: papel de gestão atribuído a unidade da Secretaria do Tribunal em função do interesse direto na utilização da fonte de dados para execução de processos ou atividades na cadeia de valor sob sua responsabilidade de atuação;

III – custódia e provimento de dados: conjunto de práticas e procedimentos com o propósito de assegurar eficiência na gestão de dados e dos processos de captação, guarda, disponibilização e utilização de dados, assim como dos riscos inerentes;

IV – gestão de solução ou serviço de TI: papel de definição de processos de trabalho, requisitos, regras de negócio e níveis de serviço aplicáveis a determinada solução ou serviço digital ou de tecnologia da informação;

V – governança de informação: arquitetura de decisão, responsabilidade, orientação e monitoramento da captura, criação, armazenamento, uso, compartilhamento, arquivamento e exclusão de informações produzidas ou sob responsabilidade do Tribunal de Contas da União;

VI – portfólio de soluções de TI: repositório único de registro, de transparência e de disponibilização de todas as soluções e serviços digitais e de tecnologia da informação à disposição do Tribunal de Contas da União, inclusive de origem externa cujo acesso seja permitido a partir do ambiente computacional do Tribunal;

VII – provimento centralizado: quando o desenvolvimento, a aquisição, a sustentação e o suporte da solução ou serviço de tecnologia da informação são de responsabilidade de unidade executiva de TI;

VIII – provimento descentralizado: quando o desenvolvimento, a aquisição, a sustentação e o suporte da solução ou serviço de tecnologia da informação são de responsabilidade de unidade da Secretaria do Tribunal, cuja competência finalística não esteja associada ao fornecimento, sustentação e suporte de soluções e serviços de tecnologia da informação;

IX – solução corporativa: solução destinada ao atendimento de necessidade de negócio ou de funcionamento com impacto em todo o Tribunal;

X – solução departamental: solução destinada ao atendimento de necessidade específica de determinada unidade ou de conjunto limitado de unidades do Tribunal;

XI – unidade executiva de TI: unidade da estrutura organizacional da Secretaria do Tribunal com a finalidade de provimento, gerenciamento, operação e sustentação de infraestrutura, soluções e serviços digitais e de tecnologia da informação para o Tribunal de Contas da União; e

XII – unidade provedora: unidade da Secretaria do Tribunal responsável pelo provimento centralizado ou descentralizado de solução ou serviço digital ou de tecnologia da informação.

CAPÍTULO II
DOS OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

Art. 3º A PGTI tem por finalidade assegurar alinhamento de princípios, práticas, papéis e responsabilidades de governança e de liderança digital e de tecnologia da informação no âmbito do Tribunal de Contas da União, observados os seguintes objetivos:

I – contribuir para aumento da capacidade produtiva e da qualidade dos produtos e serviços ofertados pelo TCU para o cumprimento da missão institucional e do alcance dos resultados almejados;

II – promover a excelência operacional e institucional e ensejar melhoria contínua de produtos, serviços e processos de trabalho por meio do uso intensivo de recursos, ativos e tecnologias digitais;

III – estabelecer princípios e diretrizes para a formulação de estratégias e planos de investimento e de aproveitamento do potencial dos ativos e tecnologias digitais, bem assim de operação da tecnologia da informação;

IV – definir papéis e responsabilidades inerentes a governança e gestão digital e de tecnologia da informação no âmbito do TCU;

V – promover e fomentar a transparência organizacional, o controle social e a simplificação de processos de trabalho e do acesso e uso de serviços digitais;

VI – incentivar a prospecção, a inovação e a adoção de novas tecnologias no ambiente produtivo e para suporte à atuação e ao funcionamento institucionais, assim como para realização de ações de controle e oferta de serviços digitais;

VII – fomentar a transformação digital dos processos de negócio e de referenciais de atuação institucional e de serviços ao cidadão; e

VIII – habilitar e empoderar os servidores para uso intensivo de recursos de tecnologia e ativos de informação no exercício das ações de controle externo e no funcionamento institucional.

Art. 4º A Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação do TCU observará os seguintes princípios:

I – foco do cidadão e do exercício da cidadania;

II – eficiência operacional e de negócio;

III – eficiência do processo decisório;

IV – inovação e transformação digital;

V – participação social e coprodução;

VI – abertura de dados e transparência;

VII – segurança e gestão de riscos;

VIII – integração de serviços e governo como plataforma;

IX – governança pública; e

X – orientação por estratégias globais e corporativas.

Art. 5º A governança e a gestão digital e de tecnologia da informação no âmbito do TCU orientam-se, no que couber, por boas práticas preconizadas por normas e modelos adotados como referência no exercício do controle externo relativamente ao tema e pelas seguintes diretrizes:

I – alinhamento aos objetivos e estratégias institucionais e aos princípios e práticas de governo digital e de transparência e eficiência organizacionais;

II – clareza e eficiência de papéis e responsabilidades inerentes a governança e gestão digital e de tecnologia da informação no âmbito do TCU;

III – uso inteligente de tecnologia da informação e adoção dos princípios e práticas de governo digital como instrumentos de eficiência, de inovação e de transformação dos processos produtivos do Tribunal e de entrega de valor aos gestores públicos, ao Estado e aos cidadãos;

IV – fomento à inovação e à experimentação de novas tecnologias, em especial com potencial de transformações significativas em processos de trabalho ou em modelos de atuação e de negócio do Tribunal de Contas da União;

V – fomento ao desenvolvimento e à adoção de competências digitais e ao uso intensivo de recursos de tecnologias de vanguarda e de inteligência artificial no exercício do controle, na ampliação da capacidade de resposta e na melhoria dos resultados institucionais;

VI – promoção de ambientes colaborativos e favoráveis à inovação e à ampliação de capacidades e competências para uso intensivo de tecnologias digitais e de ativos de informação no exercício do controle;

VII – racionalização e integração de processos de trabalho e interoperabilidade de soluções e serviços por meio de parcerias interna e externas, compartilhamento e intercâmbio de ativos de informação e operação em ecossistemas;

VIII – estímulo à participação e à coprodução por meio de parcerias com órgãos e instituições públicas, organizações privadas e cidadãos;

IX – seleção de investimentos e de prioridades mediante processo transparente e colaborativo baseado em critérios objetivos que permitam à organização identificar as iniciativas com maior potencial de entrega de valor para o negócio do TCU;

X – planejamento institucional que favoreça a concepção e a adoção de estratégias, programas e projetos corporativos que potencializem a agregação de valor, a qualidade dos serviços prestados e o aproveitamento do potencial das tecnologias de vanguarda e ecossistemas digitais;

XI – monitoramento e transparência da gestão, prioridades, investimentos e resultados alcançados com o uso da tecnologia e ativos de informação;

XII – provimento tempestivo de dados e informações para suporte às ações de controle externo, gestão institucional e tomada de decisão;

XIII – aderência e observância aos princípios e boas práticas de governo digital, de eficiência e de governança pública e monitoramento da qualidade dos serviços prestados;

XIV – adoção de modelo de atuação na qual operações de rotina e iniciativas inovadoras possam conviver de forma harmônica e equilibrada;

XV – publicidade, transparência e abertura de dados e informações em consonância com os princípios e dispositivos institucionais e legais que tratam da matéria; e

XVI – prestação de serviços públicos e de atendimento ao cidadão, aos gestores públicos e às partes interessadas de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso.

Art. 6º O provimento de soluções e de serviços digitais e de tecnologia da informação poderá ser realizado por meio de desenvolvimento ou de aquisição e de forma centralizada ou descentralizada.

§ 1º O provimento centralizado será adotado, preferencialmente, para soluções de natureza corporativa ou que requeiram contratação ou licenciamento de equipamento ou de *software* e, obrigatoriamente, para soluções de infraestrutura de tecnologia da informação.

§ 2º O provimento descentralizado será adotado preferencialmente para soluções de natureza departamental ou desenvolvimento de protótipos ou soluções de caráter experimental, independentemente da tecnologia envolvida.

§ 3º As soluções e serviços a que se refere este artigo constarão de repositório único a cargo da unidade executiva de TI.

Art. 7º O provimento a que se refere o artigo anterior deve observar as seguintes diretrizes:

I – concepção de soluções e de serviços orientados ao atendimento de necessidades ou oportunidades de negócio que possam ser aperfeiçoadas ou alavancadas com o uso intensivo de recursos e competências de tecnologias digitais e de ativos de informação;

II – identificação e atendimento de requisitos não funcionais de desempenho, interoperabilidade, usabilidade, acessibilidade, segurança da informação e de reutilização de dados e de componentes, de acordo com padrões tecnológicos ou parâmetros de experimentação definidos pela unidade executiva de TI;

III – identificação de oportunidades de interoperabilidade, de integração, de participação e de coprodução com órgãos e entidades da administração pública, instituições de ensino e de pesquisa e de cidadãos, de modo a simplificar a prestação de serviços e otimizar processos de trabalho;

IV – publicação preferencial dos dados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade;

V – preservação dos direitos de propriedade intelectual sobre códigos, documentos e outros elementos integrantes de serviços que sejam desenvolvidos especificamente para a instituição com recursos próprios ou externos;

VI – planejamento e gestão do ambiente e da arquitetura de tecnologia da informação e de comunicação compatíveis com as necessidades de negócio e com a qualidade dos serviços prestados;

VII – atuação proativa com vistas ao desenvolvimento de competências e habilitação de processos para otimização do uso dos serviços e recursos tecnológicos colocadas à disposição do TCU;

VIII – adoção da modalidade de provimento justificadamente mais adequada ao alcance dos objetivos e implementação das estratégias institucionais;

IX – uso preferencial de técnicas ágeis e de experiência do usuário no provimento de soluções e serviços digitais, de forma a assegurar agilidade, mobilidade e comodidade aos usuários das soluções e dos serviços prestados;

X – adoção preferencial de tecnologias e abordagens de provimento de serviços em nuvem;

XI – observância aos princípios e diretrizes de gestão de riscos e de segurança da informação estabelecidos pelo TCU; e

XII – fomento à inovação, à convergência de tecnologias e ao uso intensivo de recursos de inteligência artificial, de análise de dados e de tecnologias de vanguarda.

Art. 8º O provimento por meio de aquisição deve observar, adicionalmente ao disposto no artigo anterior, as seguintes diretrizes:

I – planejamento da contratação da solução com vistas à aquisição, preferencialmente, de soluções completas, contemplando itens como implementação, treinamento, suporte, operação e demais elementos necessários ao alcance dos objetivos definidos;

II – consideração da alocação orçamentária necessária à realização das iniciativas planejadas e ao custeio dos contratos de serviços de natureza continuada; e

III – estabelecimento, sempre que possível, de previsão de pagamentos em função de resultados verificáveis e baseados em níveis mínimos de serviço; e

IV – identificação e gestão dos riscos associados à contratação, à continuidade, disponibilidade, portabilidade e sustentabilidade dos serviços.

Art. 9º A inovação e a experimentação constituem práticas essenciais para aumento da capacidade produtiva e para desenvolvimento e uso experimental de novas tecnologias ou modelos de atuação e observam as seguintes diretrizes:

I – aceitação de riscos compatíveis com a natureza indeterminada dos resultados potenciais e do exercício da atividade exploratória;

II – vinculação ao planejamento e às orientações institucionais inerentes às iniciativas de inovação e de experimentação;

III – adoção preferencial de equipes multidisciplinares e de modelos colaborativos de produção e de coprodução;

IV – orientação preferencial à construção de plataformas digitais abertas;

V – fomento ao desenvolvimento de pesquisa e estudos focados em tecnologias disruptivas, com potencial de propiciar transformações significativas nos processos de trabalho e nos modelos de negócio do Tribunal; e

VI – definição de escopo e ambiente de experimentação, teste e validação de conceitos e hipóteses de atendimento a necessidades ou oportunidades de negócio do Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. A transferência do ambiente de experimentação para uso corporativo deve observar as diretrizes e etapas estabelecidas para esse fim, em especial quanto aos requisitos de sustentabilidade, segurança e escalabilidade da solução, assim como necessidade de adequação de estruturas de normas, regras e procedimentos.

Art. 10. A instalação de produtos de tecnologia da informação para fins de experimentação ou de avaliação, incluindo provas de conceito ou procedimentos similares, deve observar as seguintes diretrizes:

I – designação, no início dos trabalhos, de unidade patrocinadora e de equipe responsável pelos estudos exploratórios ou probatórios;

II – comunicação ao Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI) e, quando couber, aos fiscais técnico e administrativo, relativamente aos recursos computacionais requeridos, propósitos da experimentação e prazos da disponibilidade dos recursos e de realização do estudo;

III – provimento, em caráter temporário e específico, dos recursos computacionais necessários à execução das atividades previstas neste artigo, somente após ciência e aprovação formal do fornecedor ou detentor dos direitos de licenciamento do produto ou por empresa formalmente autorizada a agir com esse fim;

IV – uso dos recursos computacionais disponibilizados exclusivamente para os fins indicados neste artigo, vedada a utilização em regime de produção ou em casos que possam gerar dependências com outras ações em curso no âmbito do Tribunal; e

V – desmobilização dos recursos computacionais disponibilizados, ao final do período de uso acordado, consistindo da desinstalação do produto e na reintegração dos ativos ao parque tecnológico sob responsabilidade da unidade executiva de TI.

§ 1º As diretrizes estabelecidas neste artigo se aplicam, no que couber, à instalação de *softwares*, livres ou proprietários, em estações de trabalho de usuários ou em ambientes corporativos.

§ 2º As comunicações a que se refere o inciso II deste artigo são de responsabilidade da unidade patrocinadora ou da unidade gestora do projeto.

CAPÍTULO III

DAS COMPETÊNCIAS PAPÉIS E RESPONSABILIDADES

Art. 11. A eficiência e a operação da Política de Governança Digital e de Tecnologia da Informação a que se refere este normativo exigem articulação, sinergia e harmonia do conjunto de competências, papéis e reponsabilidades estabelecidos nesta Resolução.

Art. 12. Compete à Comissão de Coordenação-Geral, para efeito do disposto nesta Resolução, assessorar o Presidente do TCU na formulação e no acompanhamento de políticas, estratégias e diretrizes e na alocação de recursos inerentes à tecnologia da informação e governo digital no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Art. 13. Compete ao Comitê Gestor de Tecnologia da Informação:

I – exercer a liderança e conduzir a agenda digital do Tribunal de Contas da União;

II – coordenar e formular propostas de políticas, estratégias, diretrizes e prioridades de uso de tecnologia da informação e práticas de governo digital no âmbito do TCU;

III – definir critérios e processo para priorização corporativa de atendimento às demandas inerentes à tecnologia da informação;

IV – deliberar e acompanhar as prioridades, alocação de orçamento e indicadores inerentes à tecnologia e informação necessárias à implementação das estratégias institucionais e ao cumprimento dos objetivos do TCU;

V – coordenar, monitorar e avaliar a implementação e a adoção da política a que se refere este normativo, bem assim a efetividade da estratégia digital e de tecnologia da informação e propor ajustes e melhorias necessários; e

VI – coordenar e acompanhar a formulação e a implementação de estratégias, diretrizes e mecanismos de gestão de riscos associados a TI.

Paragrafo único. A liderança digital tem por finalidade conceber, impulsionar e articular a implementação da estratégia de transformação digital do Tribunal de Contas da União.

Art. 14. Compete a unidade executiva de tecnologia da informação, para efeito do disposto nesta resolução, e observadas as competências e responsabilidades estabelecidas na norma que define a estrutura organizacional da Secretaria do Tribunal:

I – atuar como liderança executiva da tecnologia da informação e coordenar a concepção e a implementação da estratégia de tecnologia da informação e de serviços digitais do Tribunal de Contas da União;

II – coordenar o planejamento das ações e investimentos inerentes a tecnologia da informação, em consonância com o sistema de planejamento e gestão do TCU, os planos institucionais e as deliberações do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação;

III – articular a implementação de práticas de governança e de gestão digital e de tecnologia da informação no âmbito do TCU;

IV – efetuar o provimento centralizado de infraestrutura e de soluções e serviços digitais e de tecnologia da informação compatíveis com as necessidades atuais e futuras do Tribunal e assegurar o funcionamento de acordo com níveis mínimos de serviço estabelecidos;

V – estabelecer e zelar pelos padrões e governança do provimento descentralizado de soluções e serviços digitais e de tecnologia da informação;

VI – participar dos processos de formulação e de implementação de políticas, estratégias e diretrizes de tecnologia da informação e de serviços digitais para o TCU; e

VII – propor e zelar pelos padrões, processos de trabalhos e procedimentos de infraestrutura e de arquitetura de tecnologia da informação e de funcionamento dos serviços digitais estabelecidos pelo TCU.

Art. 15. A coordenação e gestão de demandas tem por finalidade definir, articular e organizar as demandas inerentes ao provimento, manutenção ou descontinuidade de soluções e serviços digitais e de Tecnologia da Informação, observados os processos, procedimentos, competências e responsabilidades estabelecidos para esse fim na estrutura organizacional da Secretaria do Tribunal e no sistema de planejamento e gestão.

Art. 16. A governança de informações tem por finalidade promover a eficiência e a efetividade da gestão e da utilização das informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União, bem como minimizar os riscos operacionais envolvidos, e contempla as seguintes responsabilidades:

I – propor a formulação de estratégias de governança, gestão e uso das informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União;

II – definir as regras de acesso às bases de dados e de informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União;

III – zelar pela observância das práticas de governança, gestão e uso das informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União;

IV – promover a articulação e parcerias na formação do ecossistema de dados e de informações de interesse ao exercício do controle ou ao funcionamento do Tribunal de Contas da União;

V – definir e monitorar requisitos, regras de negócio e métricas de qualidade e de atualização de bases de dados que suportam a produção e divulgação de informações;

VI – prover auxílio quanto à análise e confiança dos dados e à melhoria da qualidade das informações;

VII – favorecer a ampliação do conhecimento e domínio dos dados sob diferentes contextos de negócio e fomentar o uso dos ativos de informação para suporte às ações de controle; e

VIII – promover a gestão e governança de algoritmos utilizados para suporte a ações de controle.

Art. 17. A custódia e o provimento de dados têm por finalidade assegurar eficiência na gestão de dados e dos processos de captação, guarda, disponibilização e utilização de dados, assim como dos riscos inerentes, e contempla as seguintes responsabilidades:

I – zelar pela observância das práticas de governança e de gestão de dados produzidos ou custodiados pelo Tribunal de Contas da União;

II – promover as cargas de dados necessárias e zelar pela existência, consistência, integridade e segurança de acesso e dos dados;

III – zelar pela racionalização e pelos padrões dos processos de captação, guarda, disponibilização e utilização de dados; e

IV – promover o descarte de dados observadas as regras definidas para tal fim.

Art. 18. A curadoria de dados tem por finalidade promover e zelar pelo uso eficiente e eficaz dos dados produzidos ou custodiados pelo Tribunal de Contas da União e contempla as seguintes responsabilidades:

I – garantir e controlar a qualidade dos dados;

II – definir e manter requisitos, regras de negócio e métricas para a qualidade de dados;

III – prover auxílio quanto à análise de dados e à melhoria de qualidade;

IV – identificar e resolver eventuais problemas inerentes aos dados sob sua curadoria;

V – definir e manter os valores de referência para atributos;

VI – manter atualizada a documentação sobre a base de dados sob sua curadoria; e

VII – propor as regras de acesso e de utilização aos dados.

Art. 19. A gestão de solução ou serviço de TI tem por finalidade assegurar o alinhamento das ações e investimentos de TI às estratégias da organização, bem como de conferir eficiência, eficácia e efetividade aos produtos e serviços e contempla as seguintes responsabilidades:

I – articular com as áreas envolvidas a concepção e a homologação da solução técnica de negócio a ser atendida por meio de solução ou recurso de tecnologia da informação;

II – definir propostas técnicas, requisitos e regras de negócio aplicáveis às soluções de TI sob sua responsabilidade, de modo a maximizar os benefícios para o Tribunal e promover a integração com as demais soluções de TI;

III – promover e zelar pela integração de processos de trabalho e de soluções de tecnologia da informação que lhe dão suporte, de forma a otimizar os benefícios e o uso dos recursos institucionais;

IV – articular e definir níveis de serviço para as soluções sob sua responsabilidade, considerando-se as necessidades do negócio, o custo e a capacidade de alocação de recursos para provimento da solução; e

V – avaliar, periodicamente, os níveis de uso e de satisfação com a solução ou serviço de TI sob sua responsabilidade de gestão.

Parágrafo único. A definição de níveis de serviço deve considerar requisitos mínimos de qualidade do serviço a ser prestado em ambiente de produção, considerando-se as necessidades de negócio, o custo e a capacidade de alocação de recursos para provimento e funcionamento da solução.

Art. 20. O exercício e a organicidade dos papéis a que se referem os artigos 14 a 19 observarão as competências e responsabilidades estabelecidas na norma que define a estrutura organizacional da Secretaria do Tribunal e devem privilegiar e favorecer a harmonia e a eficiência dos processos decisório e operacional e a aplicação dos princípios e práticas digitais e de boa governança e podem ser exercidos cumulativamente.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. As soluções de TI devem ser tratadas como ativos corporativos.

Art. 22. Os casos omissos na aplicação dos dispositivos desta Resolução serão resolvidos pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação ou pela Comissão de Coordenação-Geral, conforme as competências desses colegiados.

Art. 23. Fica o Presidente do Tribunal autorizado a expedir atos necessários à regulamentação desta resolução, em especial sobre o provimento e gestão de soluções de TI no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Art. 24. Fica revogada a Resolução-TCU nº 247, de 7 de dezembro de 2011.

Art. 25. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

Raimundo Carreiro
Presidente

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 010.658/2018-1
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão/Entidade: Fundação Nacional de Saúde

Responsáveis: Ângela Cristina Pereira da Costa (929.226.789-20); Elizabeth Regina dos Santos Fragoso (549.164.707-10); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Rodrigo Sergio Dias (225.510.368-01); Ruy Gomide Barreira (283.290.661-34).

Representação legal: Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41796/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

SUMÁRIO: AUDITORIA. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (FUNASA). AVALIAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO E DO PLANO DE RESULTADOS DE 2018. INDICADORES DE DESEMPENHO DE SANEAMENTO INSUFICIENTES PARA MEDIR O ALCANCE DAS METAS DO PLANSAB E DA AGENDA 30. AUSÊNCIA DE ESTRATÉGIA ADEQUADA PARA ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA AS EMENDAS DESTINADAS AO SANEAMENTO. MODELO OPERACIONAL SEM SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (Secex-MT) (peça 43), com a qual anuiu o corpo dirigente da unidade (peças 44 e 45):

I. Introdução

I.1. *Deliberação que originou o trabalho*

388. Em cumprimento à deliberação do Ministro-Relator, foi designada uma equipe de auditoria por meio da Portaria de Fiscalização de peça 1, que realizou a etapa de planejamento de auditoria de 2/4/2018 a 20/4/2018, tendo dado continuidade à execução e ao relatório, mediante Portarias de Fiscalização de peças 4 e 13, no período de 30/4/2018 a 28/5/2018, fase de execução, e 18/6/2018 a 29/6/2018, etapa de relatório.

389. As razões que motivaram esta auditoria foram os riscos verificados em um estudo do IPEA de que as metas do Plansab não seriam alcançadas até 2030, devido aos baixos investimentos no país em saneamento; a oportunidade de avaliar se os dados apontados no referido estudo sugeririam a incapacidade da estratégia da Funasa em viabilizar os resultados pretendidos; a alta materialidade do orçamento destinado à instituição; bem como a relevância da entidade para o saneamento urbano de municípios até 50 mil habitantes e para o saneamento rural.

I.2. *Visão geral do objeto*

390. A Funasa é uma instituição vinculada ao Ministério da Saúde que tem a competência de fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças e formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental (art. 2º do Decreto 8.867/2016).

391. A entidade foi criada pelo Decreto 100/1991, tendo resultado da fusão de vários segmentos da área de saúde, destacando-se a Fundação Serviços de Saúde Pública (Fsesp) e a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), para desenvolver as seguintes atribuições:

implementar atividades para o controle de doenças e de outros agravos à saúde, desenvolver ações e serviços de saneamento básico em áreas rurais, realizar, de forma sistemática, estudos e pesquisas e análises de situações de saúde e suas tendências e operar, em áreas estratégicas e de fronteiras, atividades, sistemas e serviços específicos de saúde, dentre outras (Relatório de Gestão de 2017, peça 33, p. 13).

392. De acordo com seu Planejamento Estratégico, artigo 1º, inciso I, da Portaria 917, de 26/6/2017, a Funasa entendeu que sua missão deveria ser implementada por meio de ações de saneamento e de saúde ambiental. Dentro do escopo das ações de saneamento, a Funasa fica 'adstrita aos municípios com até 50 mil habitantes, áreas rurais, quilombolas e sujeitas a endemias, conforme disposto no Plano Plurianual, o que representa um percentual de, aproximadamente, 90% (noventa por cento) dos municípios brasileiros' (Relatório de Gestão de 2017, peça 33, p. 14).

393. A Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, prevê a universalização do acesso como um dos princípios fundamentais do saneamento básico. Nos termos

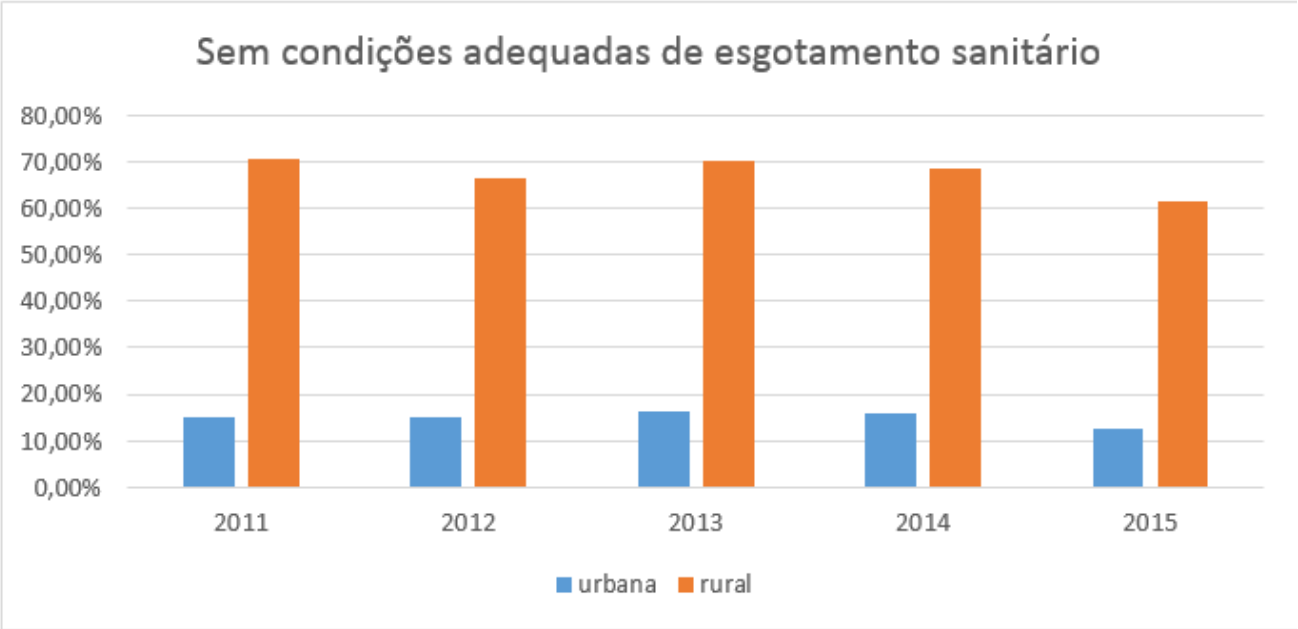
do artigo 21, incisos IX e XX da Constituição Federal, compete à União 'elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social' e 'instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos'.

394. Nesse contexto, a Lei 11.445/2007 estabeleceu em seu artigo 52 que caberia à União a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, no qual deveriam estar contidos 'os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional'. Atendendo a essa previsão legal, em dezembro de 2013, foi publicado o referido plano, com fixação de metas até 2033 para abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (peça 28).

395. Adicionalmente, em 2015, foi fixada, na sede da Organização das Nações Unidas (ONU), a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no qual foram estabelecidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo o 6º deles relacionado à água potável e saneamento. Uma das metas estabelecidas nesse objetivo é, até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e ao saneamento para todos (informações obtidas no sítio http://www.agenda2030.com.br/sobre/ e http://www.agenda2030.com.br/ods/6/, no dia 23/6/2018, ás 11:42).

396. Essas metas foram estabelecidas diante de um cenário de déficit de esgotamento sanitário adequado em 2013 da ordem de 16,14% em domicílios urbanos e de 70,28% em domicílios rurais (segundo o Plansab, peça 28, p. 27, déficit de esgotamento sanitário é existência de fossa rudimentar ou de coleta de esgotos, não seguida de tratamento), conforme dados obtidos no sítio https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1956, acessado em 25/6/2018, às 8:22, cujos resultados podem ser sintetizados no gráfico abaixo:

GRÁFICO 1 – Evolução histórica do déficit de esgotamento sanitário

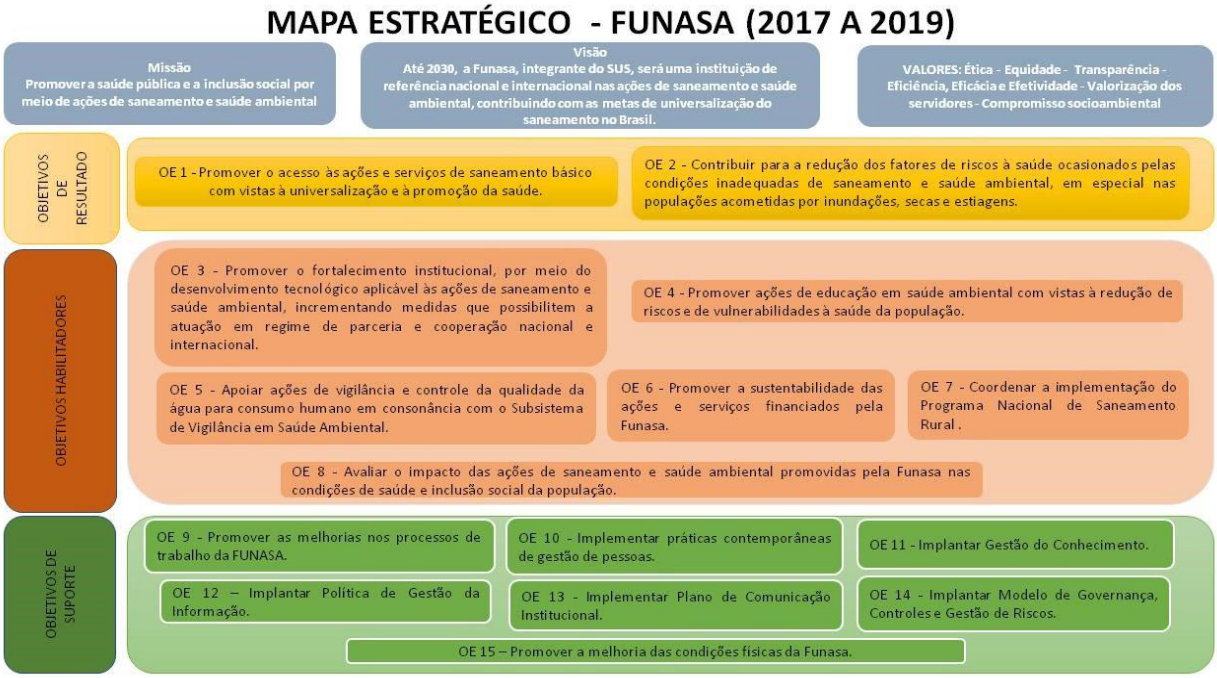


Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra, sítio https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1956 (base de dados do Sidra apresentada no arquivo 'Cópia de Projeções esgotamento urbano e rural. xlsx, vinculado à peça 14 dos autos).

10. Com o objetivo de melhor estruturar sua atuação, a Funasa, por meio da Portaria 917, de 26 de junho de 2017, publicou 15 Objetivos Estratégicos, considerando o horizonte de 2017 a 2019, estruturando-os em três perspectivas, a saber: objetivos de resultado (entregas diretas para a sociedade), objetivos habilitadores (habilita o atingimento dos objetivos de resultado esperado) e

objetivos de suporte (dão suporte para o atingimento dos demais objetivos), representados no seguinte Mapa Estratégico:

FIGURA 1



Fonte: Relatório de Gestão de 2017, peça 33, p. 24.

I.3. <u>Objetivo e questões de auditoria</u>

11. Diante desse contexto, a presente auditoria objetivou verificar se a estratégia que vem sendo acolhida pela Funasa está incorporando as metas e os objetivos do Plansab e da Agenda 30 de modo a garantir, com razoável segurança, o cumprimento dos resultados em sede dos municípios que compõem seu público-alvo.

12. Para tanto, foram avaliados os seguintes aspectos da estratégia da Funasa: o Planejamento Estratégico, sua aptidão para o cumprimento das metas do Plansab e da Agenda 30 e sua incorporação pelos diversos setores da instituição; o desenvolvimento de parcerias para potencializar resultados; a atuação junto ao parlamento para subsidiar tecnicamente a alocação das emendas parlamentares destinadas ao saneamento; a realização de diagnóstico preliminar das necessidades de saneamento de seu público-alvo, bem como o monitoramento dos resultados de suas intervenções; por fim, a aptidão do modelo operacional adotado pela Funasa para o alcance dos objetivos estabelecidos no Plansab e na Agenda 30.

13. Tais aspectos foram elencados nas seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Os objetivos e as metas estabelecidos no Planejamento estratégico da Funasa para 2018 são consistentes com o cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico?

Questão 2: O Planejamento Estratégico da Funasa é incorporado por todos os setores que integram a estrutura da instituição e subsidia projetos aptos ao cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico?

Questão 3: A Funasa desenvolve ou está planejando desenvolver alguma estratégia institucional, com ou sem engajamento de organizações parceiras e partes interessadas, para potencializar seu desempenho e conseguir dar seguimento ao cumprimento dos objetivos estabelecidos na Agenda 30 e no Plano Nacional de Saneamento Básico, mesmo diante de escassez de recursos?

Questão 4: A Funasa desenvolve alguma estratégia de atuação junto ao Parlamento a fim de subsidiá-lo na destinação das emendas parlamentares destinadas ao saneamento, contribuindo assim com o cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plansab?

Questão 5: A Funasa faz diagnóstico das necessidades de saneamento de seu público-alvo, seleciona o município convenente de acordo com a prioridade de suas necessidades e monitora os resultados alcançados posteriormente à execução das obras?

Questão 6: O modelo operacional comumente adotado pela Funasa (transferência de recursos para construção de obras mediante convênios) se coaduna com o cumprimento dos objetivos estabelecidos na Agenda 30 e no Plano Nacional de Saneamento Básico?

I.4. Metodologia utilizada

14. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011) e com observância ao Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4 de 26/2/2010.

15. Na etapa de planejamento, a equipe de auditoria obteve, por meio do estudo da legislação, dos Relatórios de Gestão e dos documentos disponibilizados previamente pela Presidência da Funasa, informações necessárias para melhor conhecer a instituição e identificar, mediante análise de SWOT, peça 35, as fraquezas e as ameaças que pudessem comprometer a estratégia da Funasa no alcance das metas do Plansab e da Agenda 30.

16. A partir dessas informações, foi elaborado um roteiro de entrevistas, peça 36, para ser aplicado junto a cada um dos Departamentos da Presidência da Funasa, com o objetivo de validar as fraquezas e ameaças preliminarmente levantadas pela equipe de auditoria e, desse modo, melhor subsidiar a elaboração da Matriz de Planejamento.

17. A seguir, foi elaborada a Matriz de Planejamento, peça 37, por meio da qual foram definidas questões de auditoria já elencadas no presente relatório, com definição das informações requeridas, das fontes de informação e dos procedimentos de auditoria que seriam adotados na fase de execução.

18. Na etapa de execução, foi encaminhado à Funasa ofício de peça 8, mediante o qual foram requisitados documentos e informações para subsidiar a análise de algumas das questões de auditoria propostas. Ademais, foram feitas pesquisas de dados em alguns sistemas, a saber: Sistema Business Intelligence da Funasa, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (SIOP) e Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra, para obter informações sobre obras entregues pela Funasa, orçamento, cobertura de saneamento, dentre outras. Por fim, foi aplicado um questionário junto a todas as Superintendências Estaduais da Funasa a fim de avaliar o conhecimento que elas tinham do Planejamento Estratégico da instituição e o nível de adesão a ele.

19. Com subsídio no conjunto das informações levantadas, a equipe de auditoria conseguiu responder a cada uma das questões de auditoria propostas e levantou diversos achados que serão apresentados a seguir.

***I.5.** Limitações inerentes à auditoria*

20. A pergunta de maior relevância a ser respondida no presente trabalho é se a política estratégica adotada pela Funasa na área de saneamento é apta a cumprir as metas e os objetivos do Plansab e da Agenda 30. Para tanto, far-se-ia necessário obter junto à Funasa informações referentes às necessidades de saneamento de seu público-alvo, com a estimativa da quantidade de obras e de outras medidas interventivas necessárias para a implementação das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico e pelo Objetivo n.º 6 de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

21. Esses dados, no entanto, não existem no âmbito da unidade jurisdicionada auditada, como será visto ao longo da exposição dos achados, o que dificultou a avaliação da equipe sobre as condições de cumprimento ou não das metas propostas. Em razão disso, foi necessário construir uma projeção com base em dados obtidos no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e na população total projetada pelo IBGE até 2060 baseada em diferentes cenários, os quais viabilizaram a avaliação da perspectiva de alcance ou não das metas já mencionadas.

***I.6.** Volume de recursos fiscalizados*

22. Segundo dados obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 19.472.414.670,00, valor que representa a

dotação orçamentária atualizada destinada à Funasa entre 2013 e 2017.

I.7. *Benefícios estimados da fiscalização*

23. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria da gestão estratégica da Funasa de modo a promover mudanças necessárias que lhe permitirão avanços na cobertura do déficit de saneamento nacional, culminando no alcance das metas fixadas no Plansab e na Agenda 30.

24. Além disso, espera-se que a Funasa aprimore suas políticas pela adoção de boas práticas, em especial as orientações traçadas no Guia Prático de Análise Ex ante de Avaliação de Políticas Públicas, documento publicado em março de 2018, resultante de um trabalho conjunto da Casa Civil com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com a colaboração do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona da Fundação Getúlio Vargas e do Centre for Public Impact.

25. Por fim, espera-se trazer, para o âmbito de avaliação das políticas públicas, a discussão sobre a análise de custo x benefício de sua implementação, assunto que será melhor debatido no último achado descrito no capítulo II do presente relatório, cuja análise perpassa sobre a questão da sustentabilidade econômica do modelo operacional hoje adotado pela Funasa, estando os detalhes melhor pormenorizados no tópico mencionado.

II. Achados de auditoria

II.1. *Indicadores de desempenho de saneamento da Funasa não permitem medir alcance de metas do Plansab e da Agenda 2030*

26. A Lei 11.445/2007 estabelece que a União deverá elaborar, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico, que deve conter objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União. Em 6 de dezembro de 2013, foi aprovado, por meio da Portaria Interministerial CC-MCID 571, o Plano Nacional de Saneamento Básico, que, para efeitos de divulgação, passou a ser chamado de Plansab.

27. De acordo com a versão obtida no sítio http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/437/Plano%20Nacional%20de%20Saneamento%20B%C3%A1sico_06-12-2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acessado em 2/5/2018, às 9:30, anexada à peça 28, p. 119, os indicadores do Plansab, cujas metas encontram-se apresentadas à peça 28, p. 120-121, são voltados aos diversos serviços de saneamento básico, destacando-se os seguintes: percentual de cobertura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de domicílios urbanos e rurais; percentual de domicílios urbanos e rurais atendidos por coleta direta e indireta de resíduos sólidos; percentual de municípios com presença de lixão/vazadouro de resíduos sólidos; percentual de municípios com inundações e/ou alagamentos ocorridos em área urbana, nos últimos cinco anos.

28. Além do Plansab, há também a Agenda 2030 fixada pela ONU, em setembro de 2015, por meio da qual foram firmados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre os quais ressalta-se o objetivo 6, cujo teor é 'Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos' (informações obtidas no sítio https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/, acessadas em 6/9/2018, às 8:30). Esse objetivo estabelece diversas metas a serem alcançadas até 2030, destacando-se, dentre elas, o alcance do acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos e o alcance do acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, acabando com a defecação a céu aberto.

29. Ou seja, segundo a Agenda 2030, é preciso haver acesso universal à água potável e ao tratamento adequado de esgoto sanitário para todos até 2030. O Brasil participou dessa discussão e faz parte dessa agenda, devendo, portanto, cumprir com as metas pactuadas na ONU.

30. Nesse cenário de múltiplas metas estabelecidas para o Brasil, a Funasa, em 27 de junho de 2017, publicou, no Diário Oficial da União (sítio

ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/bibliote/informe_eletronico/2017/iels.jun.17/Iels118/U_PT-MS-FUNASA-917_260617.pdf, acessado em 6/9/2018, às 8:39), seu Planejamento Estratégico, por meio do qual estabeleceu que sua missão seria 'promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental', tendo, como visão de futuro, tornar-se, até 2030, 'uma instituição de referência nacional e internacional nas ações de saneamento e saúde ambiental, contribuindo com as metas de universalização do saneamento no Brasil'. Para tanto, estabeleceu os seguintes objetivos estratégicos (destaques inseridos):

I - Resultados: Objetivos cujos resultados são entregas diretas para a sociedade:

•OE 1 - ***Promover o acesso às ações e serviços de saneamento básico com vistas à universalização e a promoção da saúde.***

•OE 2 - Contribuir para a redução dos fatores de riscos à saúde ocasionados pelas condições inadequadas de saneamento e saúde ambiental, em especial nas populações acometidas por inundações, secas e estiagens*.*

II - Habilitadores: Objetivos que precisam ser aprimorados para habilitar o atingimento dos objetivos de resultado esperados:

•OE 3 - Promover o fortalecimento institucional, por meio do desenvolvimento tecnológico aplicável às ações de saneamento e saúde ambiental, incrementando medidas que possibilitem a atuação em regime de parceria e cooperação nacional e internacional.

•OE 4 - Promover ações de educação em saúde ambiental com vistas a redução de risco e de vulnerabilidade a saúde da população.

•OE 5 - Apoiar ações de vigilância e controle da qualidade da água para consumo humano em consonância com o Subsistema de Vigilância em Saúde Ambiental.

•OE 6 - Promover a sustentabilidade das ações e serviços financiados pela Funasa.

•OE 7 - Coordenar a implementação do Programa Nacional de Saneamento Rural.

•OE 8 - Avaliar o impacto das ações de saneamento e saúde ambiental promovidas pela Funasa nas condições de saúde e inclusão social da população.

III - Objetivos de suporte: Objetivos que darão o suporte para o atingimento dos demais objetivos:

•OE 9 - Promover as melhorias nos processos de trabalho da FUNASA.

•OE 10 - Implementar práticas contemporâneas de gestão de pessoas.

•OE 11 - Implantar Gestão do Conhecimento.

•OE 12 - Implantar Política de Gestão da Informação.

•OE 13 - Implementar o Plano de Comunicação Institucional.

•OE 14 - Implantar Modelo de Governança, Controles e Gestão de Riscos.

•OE 15 - Promover a melhoria das condições físicas da Funasa.

31. Da listagem acima, observa-se que os objetivos estratégicos 1, 2, 5, 7 e 8 são os mais relacionados ao cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidas no Plansab e na Agenda 2030 relacionados ao acesso à água, esgoto sanitário, coleta de resíduos sólidos e prevenção de inundações. Conforme informação prestada em sede dos comentários dos gestores, peça 40, p. 6-7, o objetivo estratégico 6, apesar de não estar expresso em seu título, contempla a gestão municipal de saneamento, mediante atuação da Coordenação de Assistência Técnica à Gestão em Saneamento – COATS/CGCOT/DENSP, que apoia a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico – PMSB e serve de instrumento de planejamento municipal ao indicar onde os recursos devem ser aplicados na área de saneamento.

32. Nas questões relacionadas aos serviços de saneamento básico propriamente ditos, o objetivo 1, 'Promover o acesso às ações e serviços de saneamento básico com vistas à universalização e a promoção da saúde', é bem aberto, prevendo a universalização de todos eles, com vistas à promoção de saúde. Nesse sentido, funcionaria como um grande guarda-chuva onde caberiam a maior parte das metas fixadas no Plansab e na Agenda 2030. O objetivo 2, 'Contribuir para a redução dos fatores de riscos à saúde ocasionados pelas condições inadequadas de saneamento e saúde ambiental, em especial nas populações acometidas por inundações, secas e estiagens', por sua vez, trata da gestão de riscos de áreas acometidas por inundações, secas e estiagens, o que acaba por alcançar as metas de redução de inundações e/ou alagamentos em área urbana estabelecidas no Plansab.

33. Os demais objetivos assinalados, 5, 7 e 8, que tratam, sucessivamente de 'Apoiar ações de vigilância e controle da qualidade da água para consumo humano em consonância com o Subsistema de Vigilância em Saúde Ambiental', 'Coordenar a implementação do Programa Nacional de Saneamento Rural ' e 'Avaliar o impacto das ações de saneamento e saúde ambiental promovidas pela Funasa nas condições de saúde e inclusão social da população', têm o condão de habilitar os resultados esperados por meio da implementação dos dois primeiros. Assim, fica evidente que todas as metas fixadas no Plansab estão contempladas de algum modo nos objetivos estratégicos da Funasa. Isso, no entanto, não permite dizer que os referidos objetivos sejam promover a implementação das referidas metas. Para tanto, faz-se necessário avaliar os resultados que a Funasa tem alcançado e verificar se eles permitem medir as metas estabelecidas e se convergem para seu cumprimento. Assim, torna-se essencial avaliar os indicadores de desempenho da Funasa, a fim de apurar se eles têm condições de medir as metas do Plansab e da Agenda 2030, bem como se os resultados históricos alcançados permitem afirmar que a Funasa vai contribuir para que o Brasil alcance as metas estabelecidas.

34. Sobre os indicadores de desempenho, é importante mencionar que, no anexo 1 do PPA 2016-2019, há um rol de indicadores de desempenho do Programa 2068 – Saneamento Básico, assim elencados:

Tabela 1 - Indicadores de saneamento do PPA 2016-2019

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Consumo médio per capita de água por dia	l/hab/dia	31/12/2013	166,3000
Percentual de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna	%	31/12/2013	73,5000
Percentual de domicílios rurais servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica	%	31/12/2013	29,7000
Percentual de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna	%	31/12/2013	98,1000
Percentual de domicílios urbanos e rurais com renda de até 3 salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade	%	31/12/2013	95,8400
Percentual de domicílios urbanos servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica	%	31/12/2013	83,9000
Percentual de tratamento de esgoto coletado	%	31/12/2013	68,5000

Fonte: PPA 2016-2019, Lei 13.249, Anexo I, p. 282 (obtido no sítio http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual, acessado em 6/9/2018, às 07:58).

35. Ao correlacionar essa lista de indicadores com aqueles constantes no Plansab (peça 28, p. 119), verifica-se que eles representam, com exceção do 'Consumo médio per capita de água por dia', sucessivamente, os seguintes indicadores do Plano Nacional de Saneamento Básico: A3, E3, A2, E5, E2 e E4, como se pode observar na tabela abaixo:

Tabela 2 – Correlação entre metas do Plansab e indicadores de saneamento do PPA 2016-2019

Indicadores do PLANSAB	*Indicadores PPA 2016-2019*
A3. % de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna	*Percentual de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna*

E3. % de domicílios rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários	*Percentual de domicílios rurais servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica*
A2. % de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna	*Percentual de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna*
E5. % de domicílios urbanos e rurais com renda até três salários mínimos mensais que possuem unidades hidrossanitárias	*Percentual de domicílios urbanos e rurais com renda de até 3 salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade*
E2. % de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários	*Percentual de domicílios urbanos servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica*
E4. % de tratamento de esgoto coletado	*Percentual de tratamento de esgoto coletado*

Fonte: Plansab, peça 28, p. 119 e dados da Tabela 1.

36. Ainda no PPA 2016-2019, observa-se que, dentre as metas fixadas para Saneamento básico algumas que dizem respeito à Funasa, são elas:

04I6 - Ampliar de 6,8 para 7,4 milhões o número de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna.

04I7 - Ampliar de 2,8 para 3,0 milhões o número de domicílios rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.

04I8 - Ampliar de 6,0 para 6,4 milhões o número domicílios rurais, com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.

04K3 - Executar ações de apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano em 3.000 Comunidades Rurais e Tradicionais.

04Q9 - Ampliar de 27,5 para 30,1 milhões o número de domicílios urbanos com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.

37. Apesar de o PPA 2016-2019 trazer metas relacionadas à Funasa voltadas ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário e à cobertura hidrossanitária de domicílios rurais e urbanos, nada abordam a respeito de resíduos sólidos, de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e de gestão dos serviços de saneamento básico. Por conseguinte, quanto à entidade objeto de estudo da presente auditoria operacional, nada está sendo avaliado em relação aos aspectos mencionados.

38. Impende destacar ainda que, segundo informação prestada pela própria Funasa à equipe de auditoria, os índices mencionados são alimentados com base nos dados constantes na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), pelo IBGE. Ou seja, a própria Funasa busca os resultados dos referidos indicadores na PNAD para encaminhar ao Ministério da Saúde e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a fim de alimentar o monitoramento do PPA por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

39. A Funasa em si, como entidade, mede seu desempenho em saneamento por meio do indicador percentual de obras/equipamentos/planos concluídos até o exercício de apuração em relação ao universo de instrumentos celebrados em âmbito nacional. Sua fórmula de cálculo é (quantidade de instrumentos com obras concluídas até o exercício de apuração /quantidades de instrumentos celebrados de 2002 até o exercício de apuração) x 100. A meta desse indicador é o alcance de 100%. A Funasa apresentou no Relatório de Gestão de 2016 o seguinte histórico acumulado:

Tabela 3 - Resultados acumulados

	Exercício de apuração - 2013	*Exercício de apuração - 2014*	*Exercício de apuração - 2015*	*Exercício de apuração - 2016*

Ação	Qtd Obra/ equip./ planos Concl.	Qtd Instr. Celebr.		Qtd Obra/ equip./ planos Concl.	Qtd Instr. Celebr.		Qtd Obra/ equip./ planos Concl.	Qtd Instr Celebr.		Qtd Obra/ equip./ planos Concl.	Qtd Instr Celebr	
Água	1401	3875	6	1511	4226	6	1873	3981	7	2056	3889	3
Água na Escola	41	132	1	45	132	4	64	109	9	69	103	7
Catadores	45	205	2	61	205	0	89	189	7	105	183	7
Cisternas	0	19		1	19		12	18	7	16	22	3
Drenagem	32	66	8	35	71	9	46	72	4	48	73	6
Esgoto	511	1634	1	544	1992	7	613	1802	4	670	1738	9
MHCDC	527	1097	8	592	1120	3	696	1122	2	756	1116	8
MSD	1863	4280	4	2027	4442	6	2537	4409	8	2789	4380	4
PMSB	4	529		5	530		45	495		106	483	2
Resíduos	436	1374	2	482	1391	5	566	1145	9	652	1099	9
Acumulado	4860	13211	7	5303	14128	8	6541	13342	9	7267	13086	6

Fonte: Relatório de gestão de 2016, peça 30, p. 154.

40. Ao analisar os resultados apresentados pela Funasa, verifica-se que o número de obras concluídas, frente ao número de instrumentos de repasse formalizados, cresceu no período de 2013 a 2016. Esse resultado, por si só, no entanto, não permite afirmar se os resultados alcançados pela instituição são suficientes para o cumprimento das metas do Plansab e da Agenda 2030, visto que é preciso verificar qual o número de domicílios atendidos por tais obras, bem como o universo que a Funasa precisa atender para o alcance das metas mencionadas.

41. Assim, fica evidente que o único indicador de desempenho de saneamento adotado pela Funasa, segundo informações prestadas por ela mesma no Relatório de Gestão de 2016, não tem o condão de medir o alcance das metas estabelecidas tanto no Plansab, quanto na Agenda 2030, não sendo, portanto, apto para essa finalidade.

42. Importante mencionar que a Funasa também adota indicadores de desempenho de saúde ambiental, os quais, segundo descrito no Relatório de Gestão de 2016, p. 157-168, podem ser assim elencados: percentual de municípios apoiados tecnicamente no fomento às ações de educação em saúde ambiental, percentual de comunidades especiais atendidas com ações de educação em saúde ambiental, percentual de municípios com técnicos capacitados em Controle da Qualidade da Água (CQA), percentual de municípios com amostras de água analisadas, percentual de exames de qualidade da água de comunidades especiais realizados, percentual de pesquisas celebradas na área de saúde ambiental. Tais indicadores, apesar de serem importantes para medir o cumprimento da missão da Funasa, não têm relação direta com nenhuma das metas fixadas tanto no Plansab, quanto na Agenda 2030.

43. É preciso destacar que a Portaria do TCU 230/2014, que aprovou o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, estabelece as seguintes boas práticas:

Definição dos resultados das políticas tendo uma visão de longo prazo (forward looking), considerando a situação nacional e a internacional (outward looking) (UK CABINET OFFICE, 1999; NAO, 2001);

- Previsão da medição do progresso e conquistas no plano, incluindo-se a identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política, da disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política, assim como dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2001, COMISSÃO EUROPEIA, 2009, ANAO, 2006);

- Definição de objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados (PETERS, 2012);

44. Ao analisar os indicadores adotados pela Funasa, resta manifesto que ela, ao focar seu desempenho em saneamento com base apenas em quantidade de obras concluídas, está se distanciando do referencial mencionado, uma vez que está medindo seus resultados de forma desatrelada à visão de longo prazo da política de saneamento estabelecida para o país, por meio do Plansab, e internacionalmente, com base nas metas estabelecidas na Agenda 2030, os quais estabelecem metas de cobertura da população por serviços de saneamento básico.

45. Como as metas de saneamento fixadas no Plano Nacional de Saneamento Básico e no sexto objetivo da Agenda 2030 foram assumidas pelo país, faz-se necessário que a Funasa promova adequações em sua atuação, de modo a viabilizar monitorar se seus resultados estão convergindo ou não para o alcance das referidas metas. Nesse sentido, faz-se necessário recomendar à Funasa que desenvolva indicadores de desempenho aptos a medir o cumprimento das metas do Plansab e da Agenda 2030.

II.2. É elevada a chance de que as metas do Plansab estabelecidas para cobertura de esgotamento sanitário rural não sejam alcançadas e é possível que o objetivo de universalização do abastecimento de água dos domicílios rurais previsto na Agenda 30 não seja atingido.

46. O principal objetivo proposto nesse trabalho é verificar se as ações adotadas pela Funasa na implementação da política de saneamento permitirão alcançar as metas de cobertura previstas no Plansab e na Agenda 30. Considerando que o PPA 2016-2019 é um instrumento de programação orçamentária do Governo Federal e adotou para o Programa de Saneamento Básico (2068) apenas indicadores de desempenho relacionados a esgotamento sanitário e abastecimento de água, a equipe de auditoria restringiu sua análise a essas duas modalidades de serviços sanitários, de acordo com a metodologia relatada a seguir.

47. O PPA 2016-2019 apresenta seis indicadores de desempenho de saneamento comuns a alguns dos indicadores constantes no Plansab, os quais estão elencados na Tabela 2 acima.

48. Junto à Funasa, verificou-se que tais indicadores são levantados com base nos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Depois de gerar relatórios nas pesquisas 1955 ('Domicílios particulares permanentes e Moradores em domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento mensal domiciliar, situação do domicílio e abastecimento de água') e 1956 ('Domicílios particulares permanentes e Moradores em domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento mensal domiciliar, situação do domicílio e esgotamento sanitário'), no link https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad/geral/pesquisa-basica, verificou-se que o indicador 'Percentual de domicílios rurais servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica' não será atendido segundo as metas do Plansab.

49. Conforme planilhas anexadas a itens não digitalizáveis, arquivo 'Cópia de Projeções esgotamento urbano e rural. xlsx', vinculado à peça 14 dos autos, tendo por base os resultados apurados de 2005 a 2015, fizeram-se algumas projeções considerando três cenários: menor relação de habitantes por domicílio encontrada no período de 10 anos apurado; maior relação de habitantes

por domicílio verificada na mesma época; e previsão da relação de habitantes por domicílio com relação à proporção de habitantes com 18 anos ou mais/população total projetada pelo IBGE até 2060, acessada no sítio https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=downloads, em 15/5/2018, às 8:40 (sobre essa última projeção, verificou-se alta correlação entre os dois indicadores – R^2 no gráfico de tendência foi acima de 0,96; além disso, entendeu-se que tal proporção representaria o número mínimo de pessoas adultas por domicílio, tendo em vista que as pessoas menores de idade, em regra, moram junto com um adulto, nesse sentido, poderia constituir o pior cenário projetado para comparar com aquele mais otimista da maior relação de habitante por domicílio verificada no histórico levantado de 2005 a 2015).

50. Definidos tais parâmetros, fez-se a projeção da cobertura de esgotamento sanitário em domicílios urbanos e rurais, anexada a itens não digitalizáveis, arquivo 'Cópia de Projeções esgotamento urbano e rural. xlsx', vinculado à peça 14 dos autos, encontrando-se os seguintes resultados:

Tabela 4 – Projeção de cobertura de esgotamento sanitário de domicílios urbanos

Cenário	*Alcance de 93% de cobertura (meta Plansab até 2033)*
Maior relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010	*2018*
Menor relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010	*2019*
Previsão da relação de habitantes por domicílio com relação à proporção de habitantes com 18 anos ou mais/população total projetada pelo IBGE até 2060	*2026*

Fonte: Arquivo 'Cópia de Projeções esgotamento urbano e rural. xlsx', vinculado à peça 14 (itens não digitalizáveis)

Tabela 5 – Projeção de cobertura de esgotamento sanitário de domicílios rurais

Cenário	*Alcance de 69% de cobertura (meta Plansab até 2033)*
Maior relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010	*2035*
Menor relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010	*2039*
Previsão da relação de habitantes por domicílio com relação à proporção de habitantes com 18 anos ou mais/população total projetada pelo IBGE até 2060	*Não alcança até 2060*

Fonte: Arquivo 'Cópia de Projeções esgotamento urbano e rural. xlsx', vinculado à peça 14 (itens não digitalizáveis)

51. Percebe-se, portanto, que, mesmo no cenário mais pessimista, haverá cobertura de 93% dos domicílios urbanos já em 2025, antes do prazo estabelecido pelo Plansab, que é em 2033. A universalização da cobertura de esgotamento sanitário dos domicílios urbanos, ainda que se considere o pior cenário, acontecerá, segundo essa projeção, em 2034, um ano depois do fechamento das metas do Plansab que não prevê 100% de cobertura. Por conseguinte, mesmo sabendo que projeções podem não se concretizar, é possível afirmar que há expectativa de alcance das metas do Plansab para cobertura de domicílios urbanos por serviços de esgotamento sanitário.

52. Situação diversa, no entanto, foi verificada em relação à cobertura dos domicílios rurais, visto que, mesmo no cenário mais otimista, considerando a maior relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010, ainda assim, a cobertura só deve ocorrer em 2035, muito próximo do termo final do Plansab. Nesse sentido, diversamente do que se comentou em relação à cobertura dos domicílios urbanos, fica evidente que é muito alta a perspectiva de que as metas do Plansab de cobertura de esgotamento sanitário não sejam atingidas em relação aos domicílios rurais.

53. Mesma metodologia de análise foi implementada em relação ao abastecimento de água, cuja

projeção foi anexada a itens não digitalizáveis, arquivo 'Abastecimento água. xlsx', vinculado à peça 14 dos autos, encontrando-se o seguinte resultado:

Tabela 6 – Projeção de cobertura de abastecimento de água de domicílios urbanos

Cenário	*Alcance de 100% de cobertura (meta Plansab até 2033)*
Maior relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010	*2016*
Menor relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010	*2016*
Previsão da relação de habitantes por domicílio com relação à proporção de habitantes com 18 anos ou mais/população total projetada pelo IBGE até 2060	*2017*

Fonte: Arquivo 'Abastecimento água. xlsx', vinculado à peça 14 (itens não digitalizáveis)

Tabela 7 – Projeção de cobertura de abastecimento de água de domicílios rurais

Cenário	*Alcance de 80% de cobertura (meta Plansab até 2033)*
Maior relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010	*2017*
Menor relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010	*2017*
Previsão da relação de habitantes por domicílio com relação à proporção de habitantes com 18 anos ou mais/população total projetada pelo IBGE até 2060	*2029*

Fonte: Arquivo 'Abastecimento água. xlsx', vinculado à peça 14 (itens não digitalizáveis)

54. Sobre a meta do Plansab para abastecimento de água, verificou-se, na projeção realizada, que os domicílios urbanos alcançariam a meta de 100%, mesmo no pior cenário, já em 2017. Por sua vez, para os domicílios rurais, a meta de 80% seria atingida, também na projeção mais pessimista, em 2029, ainda dentro do termo final do Plansab. A agenda 30 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no entanto, que prevê a universalização do abastecimento de água potável até 2030, inclusive em área rural, será alcançada, nos seguintes exercícios de acordo com cada cenário:

Tabela 8 – Projeção da universalização da cobertura de abastecimento de água de domicílios rurais

Cenário	*Alcance de 100% de cobertura*
Maior relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010	*2025*
Menor relação de habitantes por domicílio verificada de 2005 a 2010	*2028*
Previsão da relação de habitantes por domicílio com relação à proporção de habitantes com 18 anos ou mais/população total projetada pelo IBGE até 2060	*2055*

55. Percebe-se, portanto, que há possibilidade de alcance da meta da universalização antes de 2030, dentro dos cenários otimista e intermediário. No cenário pessimista, essa meta só será alcançada em 2055. Nesse sentido, como no cenário intermediário a meta só será alcançada próximo do termo final da Agenda 30 e, no cenário pessimista, ela só ocorrerá 25 anos depois, torna-se possível a falta de alcance desse objetivo dentro do prazo estipulado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 6.

56. Do conjunto de projeções realizadas, fica evidente que, dentre as metas estabelecidas no Plansab e na Agenda 30, aquelas relacionadas ao esgotamento sanitário de domicílios rurais têm elevada chance de não serem atingidas, visto que, mesmo no melhor cenário projetado, ainda assim, a meta do Plansab só será atingida em 2035. Quanto ao abastecimento de água dessas mesmas espécies

de domicílios, como há cenário em que a universalização não será atingida dentro do termo fixado pela ONU, é possível que essa meta definida na Agenda 30 não venha a ser alcançada.

57. Essa situação se dá devido à dificuldade de implementação da política de saneamento na área rural, por conta da elevada dispersão da população nesse território e à diversidade cultural e econômica de seus habitantes (informação obtida em Boletim Informativo de Saneamento Rural, p. 5 e 7, no sítio http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/blt_san_rural.pdf, acessado em 6/9/2018, às 13:44), o que dificulta a viabilidade econômico-financeira do sistema; ao histórico nacional de elevado déficit de esgotamento sanitário na área rural do país (dados históricos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD); bem como em razão da ausência de conclusão do Programa Nacional de Saneamento rural, sob a coordenação da Funasa, que tem o 'objetivo de promover o desenvolvimento de ações de saneamento básico em áreas rurais com vistas à universalização do acesso, por meio de estratégias que garantam a equidade, a integralidade, a intersetorialidade, a sustentabilidade dos serviços implantados, a participação e controle social' (informação disponível no sítio http://www.funasa.gov.br/programa-nacional-de-saneamento-rural-pnsr, acessado em 6/9/2018, ás 14:13).

58. Se os resultados que vêm sendo alcançados no saneamento rural não melhorarem, é elevada a chance, diante das projeções realizadas para subsidiar a presente análise, que o déficit de esgotamento sanitário só seja superado na área rural depois de 2035, visto que a viabilidade desse termo só se dá num cenário mais otimista estimado nas projeções realizadas pela equipe de auditoria.

59. Conforme destacado nos comentários dos gestores, peça 40, p. 9, essas metas estabelecidas no Plansab devem ser atendidas por uma atuação articulada dos diversos atores envolvidos na política pública de saneamento básico (governos municipais, estaduais, federal, companhias de saneamento básico, etc.), não cabendo, tão somente à Funasa o alcance dos referidos resultados. Ocorre que, em relação ao saneamento da área rural, a coordenação do Programa Nacional de Saneamento Rural está sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, por meio da Funasa (informação retirada do sítio http://www.funasa.gov.br/programa-nacional-de-saneamento-rural-pnsr, acessado em 17/8/2018, às 14:27, confirmada no Plansab, peça 28, p. 158).

60. Por conseguinte, mesmo considerando que outros agentes também tenham responsabilidade pela implementação das obras de saneamento básico nessa localidade, cabe à Funasa a coordenação do alcance dos resultados fixados para o saneamento rural no Brasil. Desse modo, está sob sua alçada a definição das medidas que devem ser tomadas em nível de política nacional para fazer cumprir as metas fixadas para o saneamento dessas áreas do país.

61. Diante desse cenário, torna-se necessário dar ciência à Funasa de que os resultados de cobertura de esgotamento sanitário e de abastecimento de água em área rural que vêm sendo alcançados nos últimos anos levam à conclusão de que, se permanecerem no mesmo ritmo de implementação, haverá expectativa de que as metas da Agenda 30 e do Plansab não sejam atingidas até 2030 e 2033, respectivamente. Nesse sentido, como a coordenação do Programa Nacional de Saneamento Rural está sob sua responsabilidade, faz-se necessário determinar um prazo de 180 dias para que a Funasa apresente um Plano de Ação com o estabelecimento de providências que devem ser adotadas pela instituição para impulsionar os resultados que vêm sendo alcançados no saneamento rural no país, de modo a garantir com razoável certeza de que 69% dos domicílios rurais terão cobertura de esgotamento sanitário adequado até 2033 e que 100% desses mesmos municípios terão abastecimento de água até 2030.

II.3. O Planejamento Estratégico da Funasa está incompleto

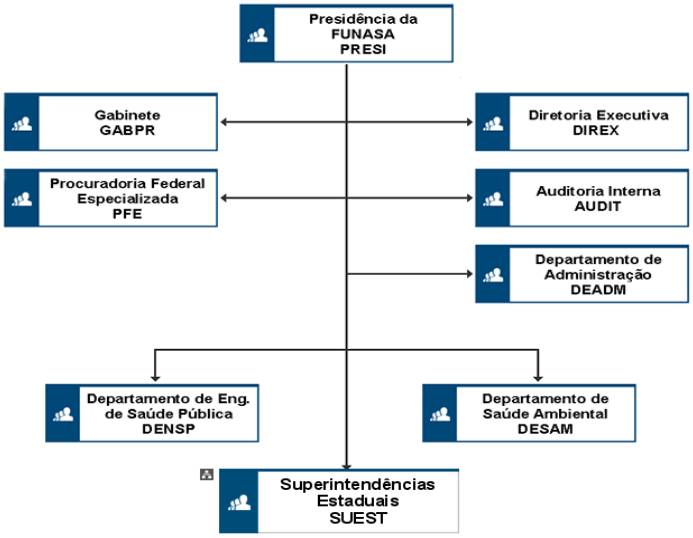
62. Com o objetivo de avaliar o estágio de amadurecimento do Planejamento Estratégico da Funasa, foram requisitados o referido documento, bem como o rol de projetos para implementação dos seus objetivos, os indicadores de desempenho utilizados pela instituição e o rol dos objetivos e das metas da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) que cabiam à instituição.

63. A equipe de auditoria também buscou avaliar de que forma o Planejamento Estratégico da Funasa vem sendo incorporado pelos setores que integram a estrutura da instituição e como ele

subsidia projetos aptos ao cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico.

64. Cabe mencionar que a Funasa conta com a seguinte estrutura organizacional definida em seu Estatuto (Decreto 8.867/2016):

FIGURA 2 – Organograma da Funasa



Fonte: Relatório de Gestão 2017, peça 33, p. 16.

65. À peça 15, a Funasa afirmou que a promulgação da Lei 12.314/2010, a qual teria atribuído à instituição a competência para formular e implementar ações de promoção e de proteção à saúde relacionadas com as funções estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental, acabou por desatualizar todo o referencial estratégico então adotado.

66. Dessa forma, a referida instituição iniciou em 2012 uma revisão de seus referenciais (missão, visão e valores). No entanto, não houve naquele tempo o desdobramento dos referenciais em objetivos estratégicos, situação que inviabilizou a definição de metas e de indicadores de desempenho institucional.

67. A Funasa então editou a Portaria 917/2016, a qual apresentou os fins a serem perseguidos pela instituição para o cumprimento de sua missão e o alcance de sua visão de futuro. Esses fins foram denominados de Objetivos Estratégicos, sendo divididos em três perspectivas:

1. Objetivos de Resultado: Objetivos cujos resultados são entregas diretas para a sociedade;

2. Objetivos Habilitadores: Objetivos que precisam ser aprimorados para habilitar o atingimento dos objetivos de resultado esperados;

3. Objetivos de Suporte: Objetivos que darão o suporte para o atingimento dos demais objetivos.

68. Conforme informado pela instituição, esses quinze objetivos estratégicos a serem implementados no triênio de 2017 a 2019 foram pensados em harmonia com o Plano Plurianual (PPA). Não obstante, a Funasa reforçou que não é responsável por objetivos do PPA, razão pela qual não é instada a inserir em seus relatórios de gestão a apuração de seus indicadores, recaindo tal responsabilidade ao Ministério das Cidades e Ministério da Saúde.

69. A Funasa informou que em janeiro de 2018 as áreas da Presidência foram provocadas no sentido de proporem os projetos para implementação dos objetivos estratégicos. Foram encaminhadas as propostas de projetos do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp) e do Departamento de Saúde Ambiental (Desam). A despeito dessas propostas, até o momento da execução da presente auditoria, ainda não havia sido concluída e aprovada a carteira de projetos.

70. Em relação aos indicadores de desempenho, assunto já tratado no tópico II.1 deste relatório, a Diretoria-Executiva (Direx) da Funasa, à peça 15, p. 1, declarou que utilizava aqueles constantes no seu relatório de gestão, vale dizer:

1. Percentual de obras, planos e equipamentos concluídos

2. Percentual de municípios apoiados tecnicamente no fomento às ações de educação em saúde ambiental

3. Percentual de comunidades especiais atendidas com ações de educação em saúde ambiental

4. Percentual de municípios com técnicos capacitados em Controle da Qualidade da Água (CQA)

5. Percentual de municípios com amostras de água analisadas

6. Percentual de exames de qualidade da água de comunidades especiais realizados

7. Percentual de pesquisas celebradas na área de saúde ambiental

71. Posteriormente, o Densp, peça 16, p. 2, encaminhou resposta complementar informando que a instituição tem utilizado apenas o indicador 'obras concluídas', tendo sido realizadas duas oficinas em 2017 para discussão e construção de novos indicadores.

72. Em relação aos objetivos e metas presentes na Agenda 30 e no Plansab que competiam à Funasa, a Direx afirmou que as ações pertinentes à instituição em tela estão diretamente relacionadas ao Objetivo 3 (Saúde e Bem-Estar) e ao Objetivo 6 (Água potável e Saneamento) da Agenda 30, e que, embora essas ações impactem diretamente nos referidos objetivos, a Funasa não consegue mensurar os resultados.

73. Ainda sobre esse tema, a Direx argumentou que a Funasa buscou ampliar discussões junto aos demais órgãos envolvidos no cumprimento das metas presentes nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e no Plansab. No entanto, esses debates encontram-se em estágio embrionário. Por fim, o Densp apresentou o rol de suas ações relacionadas ao ODS 6 e ao Plansab (peça 16, p. 3-5).

74. Sobre a forma como o Planejamento Estratégico da Funasa vem sendo divulgado e incorporado pelos seus setores, verificou-se que o art. 3º da Portaria 917/2016 estabeleceu prazo para que as unidades administrativas da Funasa indicassem projetos estratégicos que viabilizassem a consecução dos objetivos estratégicos, bem como seus respectivos gerentes. Foi ainda previsto que as unidades da Presidência deveriam não somente especificar as responsabilidades das Superintendências Estaduais (Suest), mas também prestar o apoio necessário às Suest.

75. Assim sendo, constata-se que a portaria que formalizou o Planejamento Estratégico previa participação das Suest na formulação dos projetos relacionados aos objetivos estratégicos. Para que tal participação ocorresse, seria imprescindível haver o entrosamento destas Suest com as unidades da Presidência da Funasa.

76. Dessa forma, a equipe de auditoria buscou avaliar o nível de conhecimento que os departamentos da Presidência e Suest possuíam do planejamento estratégico, bem como o rol de projetos para implementação dos objetivos do Planejamento e informações acerca da estratégia adotada pela Presidência da entidade para divulgar internamente o referido documento. O procedimento adotado para levantar essa informação foi a aplicação de um questionário junto aos principais departamentos da Funasa (Diretoria Executiva, Departamento de Saúde Ambiental, Departamento de Engenharia, e Departamento de Administração), localizados em Brasília, e às vinte e seis Suest localizadas nas capitais (peças 5, 6 e 7).

77. Da análise das respostas encaminhadas em decorrência desse questionário, peça 32, verificou-se que os diversos setores da Funasa tinham conhecimento do Planejamento Estratégico da instituição. Neste sentido, registra-se que as vinte e quatro Suest que responderam ao questionário alegaram ter conhecimento do Planejamento Estratégico da Funasa. Infere-se dessa forma que a divulgação do planejamento ocorreu a contento.

78. Não obstante, é necessário registrar que doze Superintendências afirmaram que não desenvolviam projetos para implementação dos objetivos estratégicos da Funasa. Ademais, quatro Suest afirmaram que não tiveram participação alguma nas etapas do Planejamento Estratégico. Por fim, doze Suest registraram discordância quanto à estratégia adotada pela alta administração da Funasa para divulgação de seu Planejamento Estratégico.

79. Diante das respostas apresentadas, conclui-se que a Funasa proporcionou uma divulgação do seu Planejamento Estratégico capaz de alcançar as Superintendências Estaduais da instituição.

Em contraposição, elevado número de Suest demonstrou não concordar com a maneira adotada pela Funasa para a divulgação deste planejamento, sendo mais notável o registro de que metade das Superintendências não participaram da implementação desse planejamento, vez que essas unidades não apresentaram contribuições em nenhum projeto.

80. Essa última constatação ganha ainda mais relevância quando se considera que as Suest estão mais próximas do público-alvo da Funasa na implementação de ações de saneamento, quais sejam, os municípios com até 50 mil habitantes, as áreas rurais de todos os municípios brasileiros, inclusive no atendimento às populações remanescentes de quilombos, assentamentos de reforma agrária, comunidades extrativistas e populações ribeirinhas. Dessa maneira, a discordância quanto à divulgação ou mesmo a ausência de participação no Planejamento Estratégico por parte das Superintendências Estaduais demonstra que a Funasa falhou ao engajar essas unidades tanto no desenho do plano quanto em sua implementação.

81. Ainda sobre as respostas encaminhadas pela Funasa, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca do processo de elaboração, implementação e divulgação do Planejamento Estratégico no âmbito da instituição e de que forma esse planejamento segue as etapas e as boas práticas esperadas. Para tal feito, buscou-se na doutrina administrativa a usual metodologia sobre o tema.

82. Conforme ensina Idalberto Chiavenato na obra Introdução à Teoria Geral da Administração, Editora Campus, 2004, p. 191, os objetivos estratégicos que estão relacionados com o modelo de planejamento ora tratado são 'objetivos amplos e que abrangem a organização como uma totalidade. Suas características básicas são: 'globalidade e longo prazo'. Assim, 'escolhidos e fixados os objetivos organizacionais – os objetivos globais da empresa a serem alcançados -, o próximo passo é saber como alcançá-los, ou seja, estabelecer a estratégica organizacional' (CHIAVENATO, Idalberto, na obra Introdução à Teoria Geral da Administração. 3.ed.rev. e atualizada. – Rio de Janeiro : Elsevier, 2004, p. 191-192).

83. Feitas essas considerações, tem-se que a elaboração do Planejamento Estratégico passa por várias etapas, sendo a definição da identidade institucional, com a construção do referencial estratégico, o estágio inicial de planejamento organizacional. Nessa fase, 'são identificados o negócio, a missão, a visão de futuro e os valores institucionais da organização, e é elaborado diagnóstico de ambiente, que compreende a análise de fatores internos e externos à organização capazes de influenciar sua atuação' (informação retirada do sítio http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/referencial-estrategico/, acessado em 21/5/2018, às 11:28).

84. Nessa primeira etapa, são definidos o negócio, ou seja, o ramo de atividades de atuação da instituição; a missão, que nada mais é do que 'a razão da existência de uma organização'; a visão de futuro, que se refere à situação futura desejada pela entidade; e os valores organizacionais, que 'representam os princípios éticos que devem nortear as ações e a conduta da organização' (informação retirada do sítio http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/referencial-estrategico/, acessado em 21/5/2018, às 11:28).

85. Desenhado o referencial estratégico, com a definição do negócio, da missão, da visão e dos valores da instituição, passa-se para a etapa de diagnóstico de ambiente, que analisa tanto os fatores internos quanto externos à organização que possam afetar sua atuação (OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de, na obra Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas. 24.ed. – São Paulo: Atlas, 2007, p. 43-49).

86. A partir desse diagnóstico, é possível definir os direcionadores estratégicos da instituição, com o objetivo de estabelecer suas principais diretrizes para determinado período de tempo (Planejamento Estratégico do TCU 2015-2021, p. 21). Depois de construídos tais direcionadores, cabe estabelecer os objetivos estratégicos, que 'constituem elo indissolúvel entre as diretrizes da instituição e seu referencial estratégico. Determinam o que deve ser feito para que a organização cumpra a missão e alcance a visão de futuro' (Planejamento Estratégico do TCU 2015-2021, p. 32).

87. Uma vez definidos os objetivos estratégicos, devem ser elaborados indicadores de desempenho com o objetivo de medir o resultado da execução da estratégia, 'comunicando o alcance das metas e sinalizando a necessidade de ações corretivas sendo, portanto, um teste permanente da validade da estratégia' (Planejamento Estratégico do TCU 2015-2021, p. 32).

88. Completadas todas as etapas acima, a instituição deve definir as iniciativas estratégicas, que indicam 'o conjunto de medidas ou ações a serem implementadas no curto, médio e longo prazos para assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos no mapa estratégico e para preencher as lacunas existentes entre o desempenho atual da organização e o desejado' (Planejamento Estratégico do TCU 2015-2021, p. 42).

89. Por fim, encerrados todos os estágios mencionados, o planejamento estratégico será posto em operação e, à medida em que for sendo implementado, passará pelo processo de avaliação e controle, que deve retroalimentar o planejamento com a sinalização de necessidade de ajustes na estratégia que se façam necessários.

90. Feitas tais considerações, constata-se que a Funasa definiu seu referencial estratégico mediante edição da Portaria 917/2016, a qual trouxe os objetivos estratégicos da instituição. A leitura das respostas encaminhadas em decorrência do ofício de requisição e dos recentes relatórios de gestão da instituição também permite inferir que a Funasa avaliou os cenários interno e externo.

91. Apesar disso, a instituição não definiu quais serão os indicadores aptos a medir o desempenho. Por consequência, verifica-se que não foram elaboradas as iniciativas estratégias, que apontam as medidas a serem implementadas para alcançar os referidos objetivos. Esta omissão na elaboração das iniciativas é evidenciada pela ausência de uma carteira de projetos atrelada aos objetivos estratégicos da Funasa.

92. Dessa forma, apesar de ser possível afirmar que a Funasa sabe qual é sua missão, não se pode dizer que a instituição enxerga de maneira clara onde quer chegar e de que forma avaliará seu desempenho. Tal raciocínio leva à conclusão de que o Planejamento Estratégico da Funasa, ainda em elaboração, encontra-se em fase incipiente.

93. Pelo exposto, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e c/c art. 4º da Resolução TCU 265/2014, propõe-se determinar à Fundação Nacional de Saúde que apresente a este Tribunal em até sessenta dias plano de ação com vistas a definir os elementos faltantes em seu Planejamento Estratégico, ou seja, os indicadores e as iniciativas estratégicas, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação.

II.4. A estratégia da Funasa para enfrentar a estimativa de redução aproximada de 90% de seu quadro de pessoal nos próximos quatro anos pode colocar em risco sua viabilidade operacional

94. Para avaliar a estrutura de recursos humanos da instituição, a equipe de auditoria solicitou, mediante ofício de requisição, a lotação, o número de servidores efetivos em abono permanência, o estudo da lotação ideal da instituição, o número de servidores cedidos a outros órgãos e a estimativa da quantidade de aposentadorias nos próximos quatro anos. Em resposta, Despacho n.º 58/2018 CGESP, peça 19, a Funasa apresentou os seguintes números:

Tabela 9 – Lotação da Funasa

Servidores ativos permanentes	*2456*
Servidores CLT	*5*
Excedentes à lotação	*6*
Empregados públicos	*5*
Contratados temporários	*116*

Total	*2588*

Servidores efetivos em abono permanência	*2246*
Servidores cedidos	*1671*
Aposentadorias para os próximos 4 anos	*2246*

Fonte: Peça 19

95. Diante dos dados apresentados, observa-se que 91,45% dos servidores efetivos devem se aposentar nos próximos quatro anos, o que compromete quase 87% de todo seu quadro de recursos humanos disponível. Esse cenário pode comprometer significativamente o funcionamento da instituição, visto que ela deve ficar com pouco mais de 10% de sua força de trabalho hoje disponível.

96. Questionada, mediante ofício, sobre a existência de estratégias para suplantar o quadro de redução de seu quadro de recursos humanos, com o objetivo de dar continuidade aos trabalhos de sua competência, a Funasa respondeu, por meio do Ofício n.º 61/2018/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, peça 16, que 'vem solicitando realização de concurso público desde o lançamento da primeira etapa do Programa de Aceleração do Crescimento em 2007'. Informou que, desde 2007, foram realizados um concurso para o quadro permanente, em 2009, e dois para contratação temporária, sendo um em 2008 e outro em 2013, além do concurso do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para a carreira de Analista de Infraestrutura, ocorrido em 2008.

97. Diante do elevado número de servidores com condições de aposentadoria em 2016, a Funasa encaminhou nova solicitação de concurso ao Ministério da Saúde e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, tanto para cargos permanentes, quanto para temporários. Ou seja, sua estratégia para suplantar o cenário de redução drástica de seu quadro de pessoal, pelo teor da resposta apresentada, restringe-se a pedidos de realização de concurso público.

98. Não há, pelo que se depreende da resposta, nenhum plano B em caso de não realização de novos certames. Por conseguinte, a gestão atual da Funasa está delegando a viabilidade de seu funcionamento, caso se concretize o cenário projetado pela própria instituição de redução de seu quadro de pessoal, a ações de outros órgãos, principalmente do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da autorização de realização de novos concursos públicos.

99. Essa estratégia pode colocar em risco o futuro da instituição, visto que a situação fiscal do país pode dificultar ou até mesmo impossibilitar que a Funasa promova novas contratações. Nesse sentido, é necessário que a instituição planeje e implemente outras estratégias, de modo a não ficar dependendo de apenas uma única iniciativa para resolver um risco elevado que poderá vir a comprometer no curto prazo seu funcionamento.

100. Importante salientar que, mesmo diante desse cenário de escassez de recursos humanos iminente, a Funasa tem cerca de 65% de sua força de trabalho cedida a outros órgãos da União ou de outros entes da Federação. Essa situação precisa ser estudada e melhor avaliada pela instituição, visto que, sem uma motivação razoável, não há como se sustentar esse quadro, diante de uma escassez tão severa de recursos humanos.

101. Nesse sentido, cabe determinar à Funasa que promova estudos e apresente os resultados ao TCU, dentro do prazo de 180 dias, sobre a situação dos 1671 servidores cedidos, justificando o que será feito com eles diante do quadro iminente de redução de quase 87% de todo seu quadro de recursos humanos disponível, sem previsão de realização de concurso público num horizonte de curto prazo. Ademais, se a situação for mantida como está hoje, que apresente estratégias que serão adotadas para superar o déficit do quadro de pessoal, alternativamente ao pedido de realização de concurso público.

II.5. A estratégia da Funasa para enfrentar o cenário de escassez de recursos orçamentários pode pôr em risco o cumprimento das metas do Plansab

102. Considerando o cenário nacional de retração econômica verificada nos últimos quatro anos, a equipe de auditoria requisitou à Funasa informações sobre a execução orçamentária e financeira da instituição nos últimos cinco anos, bem como a estimativa dos custos para cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico que competiam ao órgão. Adicionalmente, foi requisitada também a avaliação estimada da disponibilidade orçamentária e financeira da Funasa para os próximos dois anos, bem como as estratégias que a instituição planejou para enfrentar eventual situação de escassez de recursos.

103. Em resposta, a Funasa apresentou a planilha juntada à peça 21, itens não digitalizáveis, que apresentou informações acerca da execução orçamentária e financeira da Funasa nos últimos cinco anos, expostas da seguinte forma:

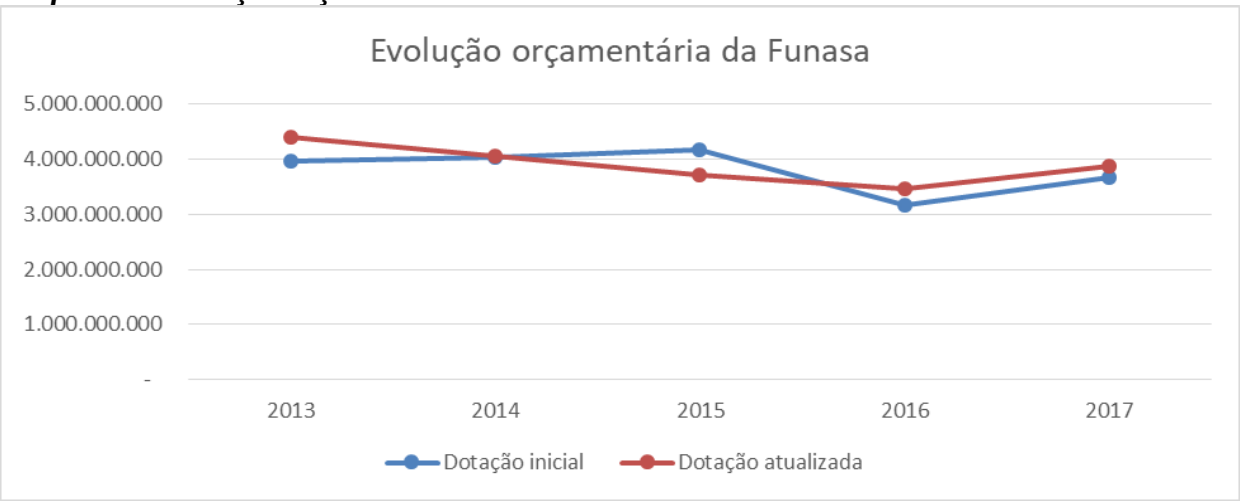
Tabela 10 – Orçamento da Funasa entre os exercícios de 2013 a 2017

Ano	Dotação inicial	Dotação atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
2013	3.965.708.219	4.392.971.223	3.934.781.701	2.703.160.139	2.466.511.481
2014	4.035.309.813	4.048.325.906	3.408.920.477	2.771.253.163	2.764.909.618
2015	4.154.721.551	3.716.208.212	2.842.048.147	2.348.236.937	2.340.933.830
2016	3.158.415.834	3.451.997.740	3.172.290.701	2.554.103.968	2.545.649.240
2017	3.666.019.719	3.862.911.589	3.648.296.122	2.582.930.031	2.568.500.499

Fonte: Resposta ao ofício de requisição 01/2018-TCU/Secex-MT, peça 21, itens não digitalizáveis.

104. Sobre esses dados, ao se comparar as dotações iniciais dos anos de 2013 e 2017, verificou-se uma redução da ordem de 7,5%. Por outro lado, a redução das dotações atualizadas entre 2013 e 2017 foi de 12%. Abaixo, a evolução orçamentária da instituição considerando os valores presentes nas dotações iniciais e atualizadas nos últimos cinco anos.

Gráfico 2 – Evolução orçamentária



Fonte: Resposta ao ofício de requisição 01/2018-TCU/Secex-MT, peça 21, itens não digitalizáveis.

105. Ainda em relação à resposta ao ofício de requisição, a Funasa encaminhou planilha contendo a execução orçamentária e financeira entre 2013 e 2017 das chamadas ações finalísticas do órgão. Nesse grupo, considerando as ações classificadas como 'outras despesas correntes', verifica-se

um desembolso da ordem R$ 12.228.511,00, entre 2013 e 2017, sob a responsabilidade da unidade orçamentária Funasa. Por sua vez, os investimentos da Funasa somaram R$ 1.031.221.310 em despesas pagas nesse período.

Tabela 11 – Outras despesas correntes

Ano	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
2013	65.400.000	69.050.000	32.955.579	1.565.254	1.565.254
2014	55.400.000	54.648.000	8.387.107	1.741.881	1.591.881
2015	69.000.000	64.406.000	34.479.946	1.884.391	1.876.658
2016	33.741.218	61.731.218	34.837.208	917.403	916.423
2017	128.189.769	191.839.769	131.641.040	6.282.295	6.278.295
Total	351.730.987	441.674.987	242.300.880	12.391.224	12.228.511

Fonte: Resposta ao ofício de requisição 01/2018-TCU/Secex-MT, peça 21, itens não digitalizáveis.

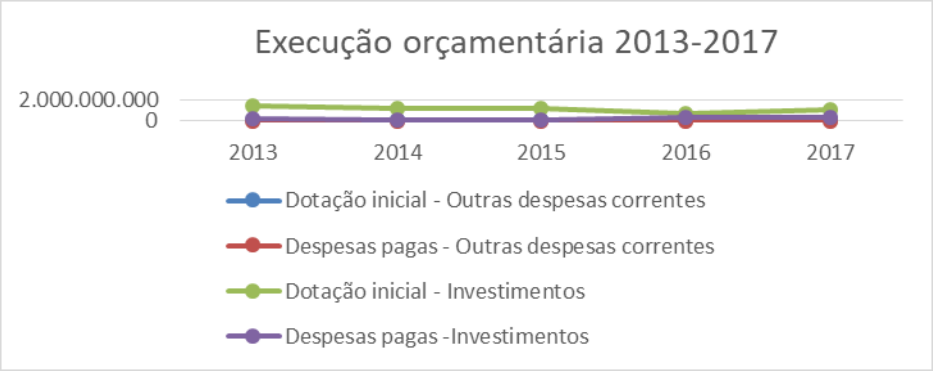
Tabela 12 – Investimentos

no	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
013	1.404.485.971	1.583.171.249	1.276.595.923	178.742.030	154.196.471
014	1.162.592.944	1.162.631.372	715.426.126	147.850.553	142.333.448
015	1.217.481.228	1.220.767.034	524.464.309	136.087.026	131.937.163
016	713.310.725	940.187.152	813.112.045	299.498.407	292.170.064
017	1.049.848.087	1.240.816.429	1.190.147.977	322.578.422	310.584.164
otal	5.547.718.955	6.147.573.236	4.519.746.381	1.084.756.439	1.031.221.310

Fonte: Resposta ao ofício de requisição 01/2018-TCU/Secex-MT, peça 21, itens não digitalizáveis.

106. Graficamente, esses dados podem ser representados da seguinte forma:

Gráfico 3 – Execução orçamentária 2013-2017



Fonte: Resposta ao ofício de requisição 01/2018-TCU/Secex-MT, peça 21, itens não digitalizáveis.

107. Percebe-se que o orçamento tanto previsto, quanto executado, do grupo de natureza da despesa 'outras despesas correntes', foi muito baixo no período de 2013-2017, atingindo a escala de centena de milhões apenas em 2017. Por outro lado, no orçamento de 'investimentos', apesar da elevada dotação inicial (apenas em 2016 não alcançou a escala de bilhão), teve um reduzido percentual de execução, com média anual próxima a 21% (em 2013, 2014 e 2015, esse percentual não atingiu 12% de média de execução).

108. Esses dados demonstram que o orçamento das ações de 'investimentos' da Funasa, além de ter sofrido uma queda de mais de 25% da dotação inicial em 2017, frente à previsão inicial de 2013, apresentou um percentual de execução muito baixo nesse mesmo período, o que demonstra dificuldade da Funasa em implementar e concluir as obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário e de resíduos sólidos que estão sob sua responsabilidade.

109. Além desse quadro de evolução histórico, requisitou-se também à Funasa que estimasse a disponibilidade orçamentária e financeira para os próximos dois anos. Em resposta, a Funasa encaminhou uma planilha com a projeção da PLOA de 2019 e 2020, cuja cópia está anexada a itens não digitalizáveis, vinculada à peça 15. No item 'e' do ofício de peça 15, a Funasa explicou que chegou aos números estimados aplicando sobre o valor aprovado da Lei Orçamentária Anual de 2018 'a média das variáveis macroeconômicas como referencial preliminar para as próximas duas propostas orçamentárias, dentre as quais, destacam-se o IPCA (inflação acumulada no período) e o índice de correção da aplicação mínima constitucional em saúde (IPCA 12 meses – EC 95)'.

110. Registram-se abaixo, as estimativas da Funasa relativas ao seu orçamento para o próximo biênio.

Tabela 13 – Previsão orçamentária da Funasa para 2019 e 2020

Aprovado na LOA 2018 (Lei nº 13.587)	*PLOA 2019*	*PLOA 2020*
3.329.380.078	*3.383.198.267*	*3.409.483.490*

Fonte: Resposta ao ofício de requisição 01/2018-TCU/Secex-MT, peça 15, itens não digitalizáveis.

111. Especificando cada um dos grupos de despesa, essa previsão ficou da seguinte forma:

Tabela 14 – Previsão orçamentária por grupo de despesa da Funasa para 2019 e 2020

Grupo Despesa	***Aprovado na LOA 2018 (Lei nº 13.587)***	***PLOA 2019***	***PLOA 2020***
Pessoal e encargos sociais	*2.352.601.739,00*	*2.380.000.000,00*	*2.380.000.000,00*
Outras despesas correntes	*540.488.226,00*	*550.547.275,00*	*559.858.085,00*
Investimentos	*436.290.113,00*	*452.650.992,00*	*469.625.404,00*
TOTAL	*3.329.380.078,00*	*3.383.198.267,00*	*3.409.483.489,00*

Fonte: Resposta ao ofício de requisição 01/2018-TCU/Secex-MT, peça 15, itens não digitalizáveis

112. Ao analisar essa previsão orçamentária, verifica-se que, segundo estimativa da própria Funasa, o orçamento referente ao grupo de natureza da despesa 'outras despesas correntes' sofrerá um acréscimo de aproximadamente 400%, frente a 2017, no decorrer dos próximos dois anos. Por sua vez, em relação ao grupo de 'investimentos', há previsão de um decréscimo de mais de 50% em relação ao que foi previsto em 2017.

113. Ou seja, um orçamento que já havia reduzido 25% de 2013 para 2017, sofrerá uma queda ainda maior nos dois próximos exercícios, totalizando, segundo estimativas da própria Funasa, um decréscimo acima de 67% do valor da dotação inicial autorizada em 2013. Essa redução, por si só, pode vir a comprometer a execução das obras planejadas pela Funasa, se houver um incremento no percentual de execução orçamentária por parte da instituição, visto que o orçamento previsto alcança pouco mais de 30% do valor de dotação trabalhada há cerca de 7-8 anos. Trata-se de uma redução orçamentária significativa para fazer frente a metas tão arrojadas do Plansab para o saneamento público do país.

114. Em relação a esgotamento sanitário, segundo estimativas do Plansab, peça 28, p. 132, há previsão de necessidade de investimentos nessa modalidade de saneamento em área rural de 2014 a 2033 da ordem de R$ 15.443.000.000,00, peça 28, p. 132. Com o objetivo de verificar quais unidades orçamentárias vêm trabalhando com a subfunção 'Saneamento Básico Rural' desde 2014, fez-se pesquisa ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), sítio https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true, acessado em 1º/9/2019, às 07:15, obtendo-se o resultado anexado em itens não digitalizáveis, no arquivo 'Unidades orçamentárias que trabalharam com Saneamento Básico Rural de 2014-2017', vinculado à peça 14. Como é possível se observar na planilha mencionada, foram apenas duas unidades orçamentárias que atuaram nessa subfunção no período mencionado, a saber: Funasa e Ministério do Desenvolvimento Social.

115. Na Funasa, as ações voltadas ao saneamento rural foram as seguintes: 3921 - Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle da Doença de Chagas; 7656 - Implantação, Ampliação ou Melhoria de Ações e Serviços Sustentáveis de Saneamento Básico em Pequenas Localidades, Comunidades Rurais, Tradicionais e Especiais para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos e 7684 - Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos. No Ministério do Desenvolvimento Social, houve apenas a ação 8948 - Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural.

116. Dentre as ações listadas, as que podem ser voltadas ao esgotamento sanitário são as 7656 e 7684, ambas da Funasa. Nesse sentido, fica evidente que o investimento em ações de esgotamento sanitário rural, de acordo com o histórico orçamentário de 2014 a 2017, vem sendo feito integralmente pela Funasa. Desse modo, se for mantido o mesmo modelo de divisão orçamentária, os investimentos estimados no Plansab para implantação de tal serviço na área rural deverão ser originados integralmente do orçamento dessa instituição.

117. Segundo informações apresentadas pela Funasa, de 2014 a 2017, houve pagamento do valor de R$ 877.024.839,00 em investimentos. Se considerássemos, apenas numa situação hipotética de cenário mais otimista para a cobertura de esgotamento sanitário em área rural, que todo o valor pago pela Funasa houvesse sido destinado a essa finalidade, ainda seriam necessários R$ 14.565.975.161,00 (R$ 15.443.000.000,00 - R$ 877.024.839,00) para o alcance das metas do Plansab de esgotamento sanitário em domicílios rurais.

118. Partindo do pressuposto de que o quadro de estimativa orçamentária da Funasa para 2019 e 2020, diante do orçamento aprovado para 2018, seja mantido nos próximos anos, média de dotação de R$ 452.855.503,00, seriam necessários mais de 32 anos (R$ 14.565.975.161,00/ R$ 452.855.503,00), a partir de 2018, para que se alcançassem os investimentos estimados pelo Ministério das Cidades no Plansab. Por conseguinte, apenas em 2050 as metas de esgotamento sanitário dos domicílios rurais seriam alcançadas.

119. Perceba-se que esse cenário tem baixíssima perspectiva de ocorrer, visto que se está fazendo pressuposição de que todo o orçamento executado de 2014 a 2017 teria sido destinado apenas para implantação de esgotamento sanitário em áreas rurais e de que todo o orçamento que venha a ser autorizado de 2018 a 2032 será utilizado com esse mesmo fim. De qualquer modo, nem mesmo nesse cenário de estimativa mais otimista de destinação dos recursos orçamentários, torna-se viável o cumprimento das referidas metas diante do quadro de restrição orçamentária encontrado.

120. As inferências foram realizadas para o cálculo das estimativas propostas porque, a despeito da requisição efetuada pela equipe de auditoria, nada foi apresentado pela Funasa quanto às estimativas de custos para implementação das metas previstas no Plansab, Ofício n.º 61/2018/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, peça 16, e se fazia necessário avaliar os efeitos potenciais da restrição orçamentária no alcance desses resultados, mesmo não se tendo à disposição dados separados do que seria destinado à área urbana e à área rural.

121. Como o objetivo de verificar as providências que a Funasa está tomando para lidar com esse cenário, requisitaram-se informações sobre as estratégias planejadas para suplantar o quadro de restrição orçamentária e financeira identificada, com o objetivo de dar continuidade aos trabalhos de sua competência e garantir a implementação dos serviços de saneamento necessários para o cumprimento dos objetivos estabelecidos na Agenda 30 e no Plano Nacional de Saneamento Básico. Em resposta, Ofício n.º 61/2018/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, peça 16, p. 6, item 'f', a Funasa informou que 'vem solicitando anualmente créditos orçamentários para atendimento de sua demanda', bem como 'constatada a redução dos valores solicitados, a Funasa vem solicitando créditos orçamentários suplementares'.

122. Percebe-se, mais uma vez, que a Funasa não está desenvolvendo nenhuma estratégia de gestão que independa da atuação de terceiros para viabilizar o cumprimento de sua competência, mesmo diante do quadro de restrição orçamentária previsto. Fala-se isso porque, se não houver autorização de créditos orçamentários suficientes para a Funasa implementar suas metas e objetivos, haverá elevada chance de que o cumprimento das metas do Plansab fique comprometido devido ao quadro de restrição orçamentária imposto à instituição.

123. Como a Funasa não tem um levantamento da estimativa de custos para o cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico que sejam de sua responsabilidade, faz-se necessário determinar que a Funasa faça um levantamento desses valores dentro de um prazo de 180 dias, bem como avalie e construa estratégias a serem implementadas que permitam suplantar o quadro de restrição orçamentária previsto no horizonte de curto e médio prazos, de modo a garantir que as metas estabelecidas para o Saneamento Básico no país que estejam em seu âmbito de atuação não fiquem comprometidas por falta de recursos orçamentários.

II.6. A Funasa não possui estratégia bem definida de orientação ao Parlamento quanto à alocação de recursos para as emendas destinadas ao saneamento.

124. Considerando o elevado número de transferências decorrentes de emendas parlamentares, a equipe de auditoria requisitou da Funasa eventuais estudos elaborados pela instituição destinados aos parlamentares com intuito de subsidiá-los na alocação de emendas destinadas ao saneamento básico.

125. Em resposta, a Diretoria-Executiva (Direx) afirmou que existe discussão acerca desse material, mas que tal discussão padece de maturidade e institucionalização, e, considerando o debate interno entre a Presidência e as áreas técnicas, não seria possível apontar com exatidão que estudos seriam esses, peça 15, p. 4, item 'i'.

126. Por sua vez, o Departamento de Engenharia e de Saúde Pública (Densp) da Funasa argumentou que, a partir da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento, foi aberto processo seletivo para a modalidade 'Elaboração de Projetos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário', tendo a Funasa, desde então, contratado 1.045 projetos, os quais poderão ser apresentados aos parlamentares assim que concluídos, de forma a subsidiar os congressistas na elaboração das propostas de emendas parlamentares, peça 16, p. 6, item 'i'.

127. O Densp ainda afirmou que boa parte dos municípios atendidos pelas emendas são indicados no último mês do exercício, o que gera insuficiência de prazo para apresentação de projetos de engenharia antes da celebração dos instrumentos. Ademais, foi informado que os baixos valores destinados aos municípios pelas emendas resultam em execução insatisfatória dos instrumentos, peça 17, p. 1.

128. Ainda segundo o Densp, peça 17, p. 1, cerca de 50% das emendas empenhadas em 2017

tinham como valor máximo R$ 250.000,00. Deve-se registrar que esse valor é o mínimo permitido para a celebração de instrumento para execução de obras e serviços de engenharia, nos termos do art. 9º, inciso IV da Portaria Interministerial 424/2016.

129. Por fim, o Densp sugeriu uma maior articulação da Funasa com os parlamentares, de forma a ser disponibilizado rol de opções de ações e projetos padronizados aos congressistas, e de que o cronograma para execução das emendas seja definido e concluído até o terceiro trimestre de cada exercício financeiro, peça 17, p. 3.

130. Adicionalmente, a Auditoria Interna (Audin) da Funasa apresentou diversos materiais relacionados ao tema. Um deles tratava de cartilha contendo orientações aos proponentes das emendas sobre o processo de cadastramento de propostas vinculadas a emendas parlamentares, peça 25. Ressalta-se que essas cartilhas eram direcionadas aos municípios, não havendo neste material orientações aos congressistas.

131. Ademais, ainda que possa ser considerada uma boa prática a iniciativa da Funasa em fornecer tutoriais para que os municípios consigam registrar suas propostas de instrumentos, verifica-se que o material de apoio tem caráter meramente operacional, ou seja, trata do processo de cadastramento de propostas vinculadas a emendas parlamentares e responde dúvidas frequentes sobre os portais eletrônicos e termos orçamentários, mas não apresenta maiores informações sobre saneamento, atividade fim da Funasa.

132. Em sede de comentários dos gestores, peça 40, p. 11, foi noticiado que a Funasa vem trabalhando na padronização dos projetos para as ações de Melhorias Sanitárias Domiciliares, Melhorias Habitacionais para controle da Doença de Chagas e Resíduos Sólidos, que serão disponibilizados no sitio eletrônico da Funasa, e poderão orientar a alocação dos recursos pelos parlamentares. Tal prática, além de genérica, visto que não é direcionada à orientação dos congressistas, demonstra que falta à Funasa uma postura mais proativa quanto à orientação dos parlamentares.

133. A Audin apresentou também modelo de ofício a ser encaminhado aos parlamentares contendo as principais ações orçamentárias executadas pela Funasa, peça 27. Este material teria como intuito contribuir na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária. Da análise do anexo mencionado no ofício, constata-se que foram simplesmente elencadas as classificações funcionais-programáticas das ações de saneamento, sendo apontados os objetos mais comumente solicitados em tais ações, peça 26.

134. Considerando que a Funasa possui elevada expertise na área de saneamento básico, tendo em vista que grande parte dos instrumentos celebrados pela Fundação são provenientes de emendas parlamentares, seria recomendável que ela pudesse atuar induzindo os parlamentares a alocarem recursos de emendas de forma mais eficiente.

135. No entanto, a despeito desse capital teórico e prático da instituição, a Funasa não conseguiu demonstrar a existência de estratégia capaz de subsidiar a tomada de decisão dos parlamentares quanto à alocação de suas emendas. Neste sentido, foram apresentados apenas modelos de ofícios a serem encaminhados aos congressistas, os quais eram acompanhados de anexos que meramente listavam as ações orçamentárias relativas a saneamento básico, bem como os objetos frequentemente custeados.

136. A título de exemplo, não foram apresentados estudos de viabilidade, indicadores epidemiológicos ou quaisquer outras análises capazes de fornecer elementos para que o congressista destine de maneira mais racional emenda de sua autoria.

137. Dentre as ausências citadas, destaca-se a falta de estudos de viabilidade relacionados aos ajustes, vez que os baixos valores destinados aos municípios pelas emendas resultam em execução insatisfatória dos instrumentos, segundo informado pelo Densp, departamento da Funasa responsável pela gestão de ações de engenharia em saúde pública. Sobre este ponto, registra-se que 108 dos 1889 empreendimentos concluídos entre 2013 e 2017 custaram até R$ 100.000,00, conforme apontado no achado II.9 adiante descrito no presente relatório.

138. É relevante mencionar, ainda, que, somente em 2017, houve 1064 emendas, cujos valores somados alcançaram o montante de R$ 511.543.833,83, conforme dados retirados do arquivo 'Empreendimentos_2007_2017 – OFÍCIO DE REQUISIÇÃO.xlsx', anexado em itens não digitalizáveis, vinculado à peça 14, o que demonstra que o Congresso Nacional é relevante stakeholder das ações da Funasa.

139. Por fim, cumpre registrar que a ausência de estratégia por parte da Funasa para orientar o Parlamento quanto à alocação de recursos para as emendas destinadas ao saneamento vai de encontro ao Objetivo Estratégico 13, qual seja, implantar o Plano de Comunicação Institucional, conforme Portaria 917/2016, que formalizou o Planejamento Estratégico da Fundação.

140. Diante de todo o cenário descrito, pode-se concluir que a orientação prestada pela Funasa ao Parlamento quanto à destinação de emendas é genérica e deficitária, não contribuindo para o alcance dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico. Com amparo em tal constatação, propõe-se recomendar à Fundação Nacional de Saúde, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de desenvolver estudos e análises capazes de subsidiar a tomada de decisão dos parlamentares quanto à alocação de suas emendas, de forma a promover de maneira mais eficiente as ações de saneamento e saúde ambiental e a melhorar a qualidade do gasto público.

II.7. A seleção dos municípios para formalização de convênios com a Funasa se dá a partir da demanda dos entes interessados

141. Com o objetivo de melhor compreender o modelo operacional da Funasa na implementação de sua política de saneamento, a equipe de auditoria, ainda na fase de planejamento, realizou entrevistas junto aos diversos setores da instituição. Durante esse procedimento, foi obtida a informação junto ao Densp (Departamento de Engenharia de Saúde Pública) de que a Funasa trabalha com recursos de programação através de chamamento público, nos quais são definidos os critérios para atendimento por parte dos proponentes.

142. Para melhor compreender se a Funasa adotava um procedimento de diagnóstico prévio das necessidades de saneamento de seu público-alvo, a fim de definir os critérios de elegibilidade dos beneficiários dos convênios com ela formalizados, requisitou-se, por meio de ofício, peça 8, o levantamento preliminar das necessidades de saneamento das municipalidades signatárias dos instrumentos de repasse firmados de 2013-2017 para realização de obras de água, esgoto e resíduos sólidos, acompanhado do respectivo ranking por ordem de necessidade de atendimento da demanda de saneamento.

143. Em resposta, a Funasa, por meio do Ofício 61/2018/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, peça 16, p. 7, item 'j', informou que sua atuação se dá a partir das demandas recebidas das prefeituras municipais ou dos governos estaduais, não havendo nenhum estudo acerca das necessidades de saneamento de seu público-alvo.

144. Ademais, relatou que, para selecionar os entes que deveriam ter prioridade na formalização dos convênios, utiliza os dados de cobertura dos serviços de saneamento prestados constantes no Censo de 2010, a fim de verificar e privilegiar aqueles que teriam maior déficit de atendimento.

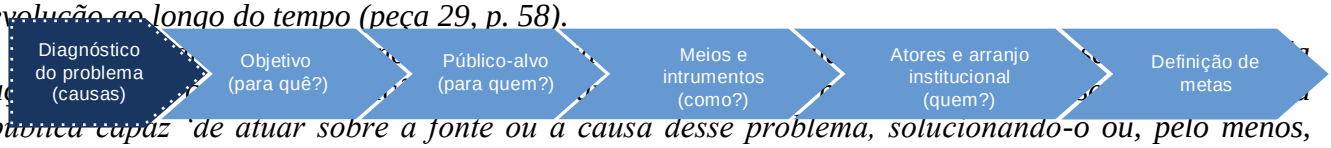
145. Diante da resposta apresentada, fica evidente que a Funasa não tem um diagnóstico da situação de saneamento em âmbito nacional dos municípios que compõem seu objeto de atuação. Desse modo, ela passa a atuar apenas sob demanda, não exercendo sua função precípua de fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças nos municípios que compõem seu público-alvo (Artigo 2º do Anexo I do Decreto 8.867/2016 – Estatuto da Fundação Nacional de Saúde).

146. Essa ocorrência se dá porque o déficit de saneamento do país é grande e a Funasa prefere adotar a estratégia de atender as necessidades dos municípios que já demonstraram interesse em resolver seus problemas nessa área, em vez de atuar como protagonista na implementação da política de saneamento conduzida com base num diagnóstico global das necessidades reais de seu público-

alvo, a fim de saber qual a dimensão do problema que pretende combater.

147. De acordo com o Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas, publicado em março de 2018 pelo Governo Federal, peça 29, p. 53-54, 'um passo importante para a proposição de uma nova política ou para a reformulação ou o aperfeiçoamento de política já existente é o diagnóstico do problema que se pretende combater'. Além disso, acrescenta que 'a identificação do problema é fundamental para que, ao longo da execução da política, ele seja monitorado', pois 'se o problema que embasa a política não for bem identificado, o seu monitoramento posterior fica comprometido'.

148. Assim, a caracterização do problema, 'pressupõe que seja explicitado qual grupo ou segmento da população é mais afetado, bem como sua distribuição nas áreas geográficas do país, [omissis] de maneira a proporcionar à equipe técnica e aos gestores um aprofundamento da questão'. Para fazer esse diagnóstico, faz-se necessário apresentar dados quantitativos e estudos qualitativos que permitam 'evidenciar a natureza e a dimensão do problema identificado e, quando possível, a sua evolução ao longo do tempo (peça 29, p. 58).



ac *pública capaz 'de atuar sobre a fonte ou a causa desse problema, solucionando-o ou, pelo menos, amenizando-o'. Desse modo, a Administração Pública, devidamente subsidiada de informações sobre o problema identificado e sobre suas respectivas causas, pode levantar diferentes alternativas para solucioná-lo, levando em consideração a relação de custos e benefícios entre elas. 'Nesse sentido, a formulação da política deve levar em conta as ferramentas alternativas possíveis, [omissis], e que obtenham maior resultado ou benefício à sociedade ao menor custo possível' (peça 29, p. 71).*

150. Fica evidente, portanto, que, para haver o estabelecimento de uma política pública adequada, impende fazer um levantamento dos problemas e de suas causas de forma apropriada, com base nas seguintes etapas:

FIGURA 3 – Etapas para diagnóstico de problemas

Fonte: Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas, peça 29, p. 72

151. Conforme estabelecido no referido Manual, não se faz necessário seguir as etapas listadas em ordem cronológica, mas se faz necessário segui-las como processos cumulativos e cíclicos, em fases que se retroalimentam.

152. Pois bem, uma vez levantado o diagnóstico do problema, estabelece-se o objetivo da política pública a ser implementada, que nada mais é do que a solução ou a minimização da fonte ou da causa do problema verificado (peça 29, p. 73). Definido o objetivo, é preciso estabelecer quem será seu público-alvo, ponto que se faz necessário esmiuçar na análise do presente tópico, visto que a falha ora tratada reside nesse aspecto.

153. Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas, peça 29, p. 74, 'é de fundamental importância para a efetividade da política pública, isto é, que possa afetar imediatamente o problema a que se destina, que a população-alvo esteja bem delimitada, incluindo diferentes níveis de delimitação':

i) a população como um todo inserida no problema a que se dirige a política;

ii) a população que será elegível à política; e

iii) a população que será atendida e priorizada, em razão da restrição imposta por diferentes fatores, como a escassez de recursos públicos.

154. Tratando mais especificamente da seleção dos beneficiários, o documento em análise destaca que 'a equipe envolvida com a formulação da política deverá ainda especificar como se dará o processo de seleção dos beneficiários', o qual deve ser 'o foco apropriado de ação da política pública e que é de extrema relevância para que as chances de alcançar os objetivos definidos sejam maiores' (peça 29, p. 82).

155. De acordo com o referido guia de avaliação de políticas públicas, há duas formas de definição dos beneficiários finais da política pública, a saber: definição dos beneficiários finais pelo governo federal e pelos executores diretos da política, a partir de indicadores técnicos e políticos; e definição das regras de elegibilidade, a fim de que o público elegível possa se candidatar ou não para se tornar beneficiário da política (peça 29, p. 82).

156. Considerando tais modelos de definição dos beneficiários finais da política pública, devem ser considerados os aspectos a seguir mencionados.

157. Quando a definição do beneficiário final se dá com a candidatura ou inscrição dos elegíveis, é preciso analisar se haverá viés de seleção no processo, ou seja, se alguns fatores influenciarão mais a participação de um determinado perfil de beneficiários, de modo que seja mais provável que um grupo com certas características se candidate do que outro. Esse ponto é extremamente relevante pois importa saber se esse perfil mais provável é realmente o perfil que se quer atingir. Para isso, o gestor e a equipe técnica devem questionar sobre quais são esses fatores que determinam a decisão dos elegíveis de se candidatar ou não à política pública. Por exemplo, em um processo de candidatura dos municípios, será que os municípios com piores indicadores socioeconômicos não são os com menos acesso ou mais dificuldade técnica para a elaboração de projetos de inscrição?

158. Uma vez que se analisem esses fatores, essa 'fraqueza' do processo de seleção com a candidatura dos elegíveis poderá ser mitigada com o plano de comunicação a ser elaborado e implementado pelos executores da política pública, (...). (peça 29, p. 83)

159. Percebe-se que, para adotar o modelo de definição de regras de elegibilidade para candidatura ou inscrição dos elegíveis, faz-se necessário ter um estudo preliminar do público-alvo para que esses critérios possam ser definidos e seja possível avaliar a incidência ou não de viés de seleção no processo, tornando possível, assim, a instituição de medidas mitigadoras em casos necessários.

160. No caso da Funasa, no entanto, a instituição não faz nenhum estudo das necessidades de saneamento dos municípios, atuando, em verdade, sob demanda, utilizando os índices de coberturas de saneamento disponível no Censo de 2010 apenas como critério de priorização. Ora, esse modelo adotado não se coaduna com nenhum dos que estão preconizados Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas, visto que, para qualquer um deles, se faz necessário ter um diagnóstico da situação de seu público-alvo, com definição de critérios e indicadores, os quais devem garantir a transparência do processo de seleção dos beneficiários finais da política em questão.

161. A adoção desse modelo operacional por parte da Funasa pode trazer o viés negativo apontado no referido guia de avaliação de políticas públicas, ou seja, pode ser que, em razão do procedimento adotado, haja 'mais a participação de um determinado perfil de beneficiários, de modo que seja mais provável que um grupo com certas características se candidate do que outros grupos', o que é importante saber, pois se faz necessário avaliar 'se esse perfil mais provável é realmente o perfil que se quer atingir'.

162. Ademais, sem disponibilidade de informações técnicas que embasem e justifiquem os critérios adotados para a seleção dos convenentes, tem-se um sério comprometimento da transparência do procedimento adotado, aspecto essencial da boa governança da gestão pública.

163. Tais colocações deixam evidente a necessidade de se reformular o procedimento adotado, visto que deve cumprir as regras da boa governança no setor público. Nesse sentido, propõe-se determinação à Funasa para que, num prazo de 180 dias, apresente ao TCU um plano de ação sobre como irá implementar, num novo prazo de 180 dias, um levantamento das necessidades de saneamento de seu público-alvo, bem como estabeleça um novo procedimento de seleção dos beneficiários finais respeitando as orientações estabelecidas no Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas.

<u>II.8. A Funasa avalia de forma precária os benefícios trazidos pelos instrumentos de repasse</u>

164. No intuito de verificar se a Funasa realizava monitoramentos a fim de apurar os benefícios

trazidos às municipalidades convenentes, foi encaminhado ofício de requisição à referida instituição para que fossem apresentados os relatórios de monitoramento contendo os resultados alcançados na saúde pública dos municípios beneficiários de obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos concluídas entre 2013 e 2017.

165. Em resposta, o Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp) da Funasa informou que, apesar de a instituição enxergar a iniciativa como sendo primordial para a avaliação de suas ações, até aquele momento, não há monitoramento dos resultados alcançados na saúde pública peça 16, p. 7, item 'k'. Ademais, informou também que foi proposta iniciativa que resultou em contratação de metodologia de avaliação de impacto das ações de saneamento na saúde pública mediante o Termo de Cooperação 38, celebrado entre a Funasa e a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), que deu origem ao estudo denominado 'Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento', o qual não foi aplicado.

166. A importância do monitoramento de resultados é tratada no 'Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas, publicado em março de 2018 pelo Governo Federal, no qual se afirma que 'o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas gera a informação necessária para verificar desempenho de políticas, permitindo realizar ajustes ao longo de sua execução' (peça 29, p. 163). Esse guia diferencia, ainda, os conceitos de ' monitoramento' e 'avaliação' (peça 29, p. 163). Segundo esclarece, monitorar significa avaliar continuamente os processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Por outro lado, a avaliação envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no intuito de melhorar o processo de tomada de decisão. Assim, a avaliação trata de informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política.

167. Como o desempenho da Funasa só é medido pelo número de obras concluídas, conforme já tratado no item III.1 deste relatório, tem-se que os resultados das implantações de obras de saneamento promovidas pela Funasa sobre a saúde pública local não são medidos nem acompanhados. Assim, não é possível para a instituição afirmar se seus esforços estão corretamente direcionados. Ademais, não foram apresentados argumentos razoáveis sobre os motivos que a impossibilitam de verificar os resultados alcançados nos locais em que atua, ainda que seja em decorrência da provocação de entes municipais e estaduais.

168. Diante da situação relatada, é possível concluir que o orçamento reservado para a Fundação, além de custear os agentes públicos vinculados à instituição, serve para ser distribuído aos estados e municípios que provocam a atuação da Funasa. Essa situação, sendo desatrelada da obtenção de resultados na saúde pública local, acaba diminuindo a relevância da atuação da Funasa, que funciona, muitas vezes, como mero repassador de recursos aos entes da Federação que lhe demandam formalização de convênios e instrumentos congêneres.

169. Importante ressaltar que a falta do monitoramento dos resultados das intervenções da Funasa afronta ao disposto no art. 15, inciso II, § 4º da Lei 13.473/2017 (LDO de 2018), que estabelece a obrigação do gestor em avaliar os resultados dos programas de governo. Além disso, deve o concedente monitorar e acompanhar os resultados alcançados com os repasses efetuados, conforme dispõe o artigo 6º, I, da Portaria Interministerial 424/2016, que segue:

Art. 6º São competências e responsabilidades do concedente:

I - gerir os projetos e atividades, mediante:

a) monitoramento e acompanhamento da conformidade física e financeira durante a execução, além da avaliação da execução física e dos resultados;

170. Em face do cenário encontrado, a Funasa não possui condições de afirmar com razoável segurança os benefícios trazidos pelos instrumentos pactuados. Conforme relatado pelo Densp, ocorreram tentativas infrutíferas por parte da instituição em estabelecer rotinas de monitoramento desses repasses. Dessa forma, frente ao omisso papel da Funasa em avaliar suas ações, entende-se haver situação merecedora de atenção e atuação por parte deste Tribunal.

171. Diante do exposto, propõe-se determinar à Fundação Nacional de Saúde, com fundamento

no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, no prazo de 180 dias, plano de ação com vistas a estabelecer rotinas de monitoramento dos resultados dos objetos pactuados nos instrumentos de repasse firmados, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação.

II.9. O modelo operacional adotado pela Funasa não tem sustentabilidade econômica

172. Tendo o objetivo de avaliar se o modelo operacional adotado pela Funasa, com formalização de convênios com municípios para implementação de obras de saneamento, seria adequado para o cumprimento das metas do Plansab e da Agenda 30, requisitou-se, mediante ofício, relatório de dados consolidados sobre os convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres pactuados pela instituição na última década, acompanhado das informações referentes à situação das respectivas obras; número de obras estimadas para promover a implementação dos objetivos estabelecidos na Agenda 30 e no Plano Nacional de Saneamento Básico, bem como estratégias planejadas para cumprimento dessa estimativa.

173. Em resposta, a Funasa apresentou uma planilha com os instrumentos celebrados no período de 2007-2017, anexada em itens não digitalizáveis, arquivo 'Empreendimentos _2007_2017 – OFÍCIO DE REQUISIÇÃO.xlsx', vinculado à peça 14 dos autos. Ao filtrar, na planilha, obras concluídas no período de 2013-2017, obtém-se como resultado 1889 obras, as quais totalizaram pagamentos no valor de R$ 1.651.967.459,50.

174. Ao avaliar o rol de empreendimentos entregues nesse interregno, observa-se que apenas 347 alcançaram montantes de pagamento acima de R$ 1.000.000,00, com apenas 15 deles custando mais de R$ 10.000.000,00, e tão somente dois ultrapassando R$ 20.000.000,00. Com montante até R$ 100.000,00, foram 108 empreendimentos. Portanto, o maior volume ficou entre valores acima de R$ 100.000,00 e abaixo R$ 1.000.000,00, totalizando 1434.

175. Essas colocações sobre a distribuição da materialidade dos empreendimentos geridos pela Funasa são relevantes porque, ao se levantarem dados orçamentários da Funasa no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (SIOP), anexada em itens não digitalizáveis, arquivo 'Orçamento Siop – 2013-2017 com análise.xlsx', vinculado à peça 14 dos autos, tem-se que as despesas com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes, excluindo despesas judiciais, pagamentos de aposentadorias e pensões e despesas com servidores cedidos com ônus à Funasa, no período de 2013 a 2017, somaram R$ 5.193.093.987,11.

176. Por outro lado, as dotações atualizadas para as ações de saúde ambiental e de saneamento elencadas na Lei Orçamentária Anual da Funasa, conforme códigos listados no Relatório de Gestão de 2016, peça 30, p. 48-69, e arrolados no arquivo anexado em itens não digitalizáveis, arquivo 'Código das ações.xlsx', vinculado à peça 14 dos autos, totalizaram, nesse mesmo período, o montante de R$ 6.490.596.036,00. Desse valor, R$ 5.985,832,267,00 eram referentes à implantação de obras de saneamento, o que representou 92% do total orçado nesse interregno.

177. Tais apontamentos se fazem necessários porque, segundo apresentado no Relatório de Gestão de 2017, peça 33, p. 17-22, a Funasa detém dois macroprocessos vinculados diretamente às suas competências institucionais, a saber: Gestão de Ações de Engenharia em Saúde Pública e Gestão de Ações em Saúde Ambiental. Da análise orçamentária realizada, verifica-se que mais de 90% das ações finalísticas da Funasa são destinadas às Ações de Engenharia em Saúde Pública, com realização de obras de saneamento.

178. Essa conclusão permite inferir que o orçamento de custeio dessa instituição é destinado em mais de 90% à entrega das obras de engenharia, visto que se trata de seu principal produto, conforme prioridade estabelecida em sua distribuição orçamentária.

179. Assim, aplicando 92% ao orçamento de custeio de R$ 5.193.093.987,11, conforme dados obtidos em itens não digitalizáveis, arquivo 'Orçamento Siop – 2013-2017 com análise.xlsx', vinculado à peça 14 dos autos, tem-se que R$ 4.777.646.468,14 foram aplicados para garantir a entrega das obras durante esse interregno. Como no período analisado, conforme informações apresentadas pela Funasa, foram entregues 1889 obras, tem-se que o custo de manutenção da Funasa

por obra concluída foi de R$ 2.529,193,47 (R$ 4.777.646.468,14/1889).

180. Conforme já analisado na planilha de instrumentos celebrados encaminhada pela Funasa, anexada em itens não digitalizáveis, arquivo 'Empreendimentos_2007_2017 – OFÍCIO DE REQUISIÇÃO.xlsx', vinculado à peça 14 dos autos, verificou-se que 75,91% dos instrumentos celebrados pela Funasa no período de 2007-2017, que foram entregues entre 2013-2017, ficam entre os valores acima de R$ 100.000,00 e abaixo de R$ 1.000.000,00. Por conseguinte, em quantias muito aquém ao custo de manutenção da Funasa por obra concluída nesse mesmo período.

181. Ao fazer levantamento de quantas obras foram finalizadas no período de 2013-2017 efetivamente custaram acima de R$ 2.500.000,00, valor aproximado do custeio da Funasa por obra entregue, verificou-se que foram apenas 127, ou 6,72% do total entregue. Ou seja, mais de 90% das obras que a Funasa conseguiu entregar entre 2013 e 2017 custaram menos do que foi necessário à União aportar na instituição para garantir seu funcionamento para entrega desse resultado.

182. Esse achado demonstra que o modelo operacional da Funasa, com prioridade em entrega de obra de saneamento, não tem sustentabilidade econômica, visto que a maior parte delas custa menos do que é preciso gastar para garantir o custeio dessa entidade e viabilizar a entrega desse produto.

183. Nos termos do Guia Prático de Análise Ex ante de Avaliação de Políticas Públicas, publicado em março de 2018 pelo Governo Federal, peça 29, p. 171, 'é de suma importância que o formulador de política pública demonstre que analisou os custos e os benefícios da sua proposta, mostrando que, do ponto de vista econômico e social, os benefícios superam os custos'. E continua:

Uma abordagem clássica e bastante conhecida é a análise de custo-benefício. Todavia, existem outras metodologias que poderão ser utilizadas pelo formulador. O fundamental é que seja construído um indicador para evidenciar que o retorno esperado é positivo, justificando os custos da política pública.

184. Tendo por base tal referencial, verifica-se que a situação da Funasa relatada no presente tópico sinaliza que a política de saneamento estabelecida por ela não tem por fundamento uma análise prévia da relação custo x benefício em sua implementação. Diante disso, tem-se a instituição de uma política pública ineficiente que, para conseguir entregar R$ 1.651.967.459,50 em obras de saneamento, no período de 2013-2017, precisou despender, com o custeio das atividades necessárias para implementação de sua política nesse mesmo período, um montante de R$ 4.777.646.468,14.

185. Ou seja, foram destinados do erário quase três vezes mais recursos orçamentários para o custeio da Funasa do que para a execução das obras de saneamento em si. Essa disparidade deixa evidente a ineficiência da política pública em questão, visto que a União, para entregar um relevante produto à sociedade (obras de saneamento), precisa gastar a mais o triplo do valor necessário para a realização da própria obra.

186. Esse conjunto de constatações relatado demonstra que o modelo operacional adotado pela Funasa em sua política de saneamento não pode perpetuar, motivo pelo qual faz-se necessário determinar que, num prazo de 180 dias, a instituição apresente um plano de ação que defina as etapas de estudos a serem implementados num novo prazo de 180 dias para redefinir sua política institucional, bem como estabelecer a relação custo x benefício dessa nova política.

187. Cabe registrar, ainda, que essa análise sobre os custos da Funasa para entregar seus produtos realizada pela equipe de auditoria deveria ter sido executada previamente pela própria Fundação, conforme disposto no Guia prático de análise ex ante (peça 29, p. 12). Destaca-se que, desde a publicação do Decreto-lei 200/1967, por força do disposto no artigo 79, 'a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão'. Tal obrigação foi ratificada por meio da Lei Complementar 101/200, mediante a qual foi estabelecido que 'a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial' (artigo 50, § 3º).

188. Como se pode verificar no texto dos dispositivos normativos mencionados, não se trata de mera faculdade do gestor, mas sim de uma obrigação. Desde 2014, as Leis de Diretrizes

Orçamentárias vêm reiteradamente exigindo do gestor a obrigação de propiciar controles dos custos das ações e avaliação dos resultados dos programas de governo, os quais devem possibilitar análise da relação entre a despesa pública realizada e o resultado obtido, priorizando, assim, a análise da eficiência na alocação dos recursos públicos (artigo 16 da Lei 12.919/2013, reproduzido no artigo 16 da Lei 13.080/2015, no artigo 15 da Lei 13.242/2015, no artigo 16 da Lei 13.408/2016 e no artigo 15, inciso II, da Lei 13.473/2017, que correspondem sucessivamente à LDO de 2014 a 2018).

189. Por conseguinte, diante da evidente omissão da Funasa em realizar uma análise custo-benefício dos serviços por ela prestados, propõe-se determinar à referida instituição, com fundamento no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, que adote, no prazo de cento e oitenta dias, providências com vistas a instituir os controles de custos de suas ações e avalie a eficiência na alocação dos recursos públicos que lhe são destinados.

III. Análise dos comentários dos gestores

190. Nos termos das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), item 144, 'um dos modos mais efetivos para assegurar que um relatório seja imparcial, objetivo e completo é submeter o relatório preliminar para obtenção de comentários por parte dos dirigentes da entidade auditada'. Nas auditorias operacionais, é regra a submissão do relatório preliminar aos comentários dos gestores. Nas demais modalidades, esse encaminhamento 'é obrigatório se houver achados de alta complexidade ou de grande impacto, e opcional nas demais situações, a critério do dirigente da unidade técnica' (item 145, revisado pela Portaria-TCU 168/2011).

191. Com objetivo de dar cumprimento à referida norma, o relatório preliminar para manifestações dos gestores foi encaminhado à Funasa por intermédio do Ofício 659/2018-TCU/SECEX-MT, de 6/7/2018, peça 38, cuja ciência foi comprovada por meio da cópia do AR de peça 39. Em resposta, a Funasa encaminhou o Ofício 125/2018/COGE/AUDIT/PRESI-FUNASA, peça 40, mediante o qual apresentou discordâncias em relação a alguns achados e informou providências que estão sendo tomadas para sanear diversos deles. Todos os apontamentos relevantes que tiveram implicações no teor dos achados relatados foram mencionados nos respectivos tópicos. As demais colocações que apenas informaram providências incipientes que a gestão está tomando ou justificativas com as quais a equipe de auditoria não concorda serão apresentadas no presente capítulo, com o intuito de demonstrar o posicionamento dos gestores frente aos achados tratados no presente relatório de auditoria e garantir maior transparência ao trabalho realizado.

*192. Iniciando pelo achado II.1, '**Indicadores de desempenho de saneamento da Funasa não permitem medir alcance de metas do Plansab e da Agenda 2030**', a Funasa fez alguns apontamentos relevantes mencionando que seu Planejamento Estratégico contemplava objetivo voltado à gestão municipal de saneamento, os quais foram agregados ao respectivo tópico. Além disso, trouxe informações sobre a realização de Oficinas de trabalho para discutir tanto a necessidade de adequação das metas do PPA com as do Plansab e do ODS 6, quanto o desenvolvimento de indicadores de desempenho aptos a medir o cumprimento dessas metas. Como essas oficinas ainda não concluíram seus trabalhos, fica evidente que se tratam de providências da gestão ainda iniciais, que em nada alteram o teor do achado, mas merecem ser mencionadas no presente capítulo com o intuito de demonstrar que a instituição está buscando sanear as falhas apontadas no relatório.*

*193. Em relação ao achado II.2, cuja redação original era '**É elevada a chance de que Funasa não alcance as metas do Plansab estabelecidas para cobertura de esgotamento sanitário rural e é possível que o objetivo de universalização do abastecimento de água dos domicílios rurais previsto na Agenda 30 não sejam atingidos**', foi destacado que as metas do Plansab não estão apenas sob a responsabilidade da Funasa, mas sim de diversos atores envolvidos na política pública de saneamento básico (governos municipais, estaduais, federal, companhias de saneamento básico, etc.), os quais devem atuar de forma articulada. Sobre esse aspecto, cabe destacar que, apesar de não ser da Funasa a competência exclusiva sobre o saneamento rural no país, é dela a responsabilidade pela coordenação do Programa Nacional de Saneamento Rural. Por essa razão, fizeram-se pequenos ajustes no título, no teor e na proposta de encaminhamento do presente achado, de modo a deixar*

clara essa condição, a qual lhe gera, por consequência, a responsabilidade por definir quais medidas deverão ser tomadas em nível da política nacional de saneamento rural para corrigir a situação encontrada.

*194. Quanto ao achado III.3, '**O Planejamento Estratégico da Funasa está incompleto**', nada foi comentado. Acerca do achado III.4, '**A estratégia da Funasa para enfrentar a estimativa de redução aproximada de 90% de seu quadro de pessoal nos próximos quatro anos pode colocar em risco sua viabilidade operacional**', foram informadas providências que estão sendo tomadas para mitigar seus efeitos, as quais, por serem ainda preambulares, em nada alteram seu conteúdo, mas merecem ser citadas para demonstrar que a entidade está procurando meios para lidar com a estimativa de redução de seu quadro de pessoal apontado no relatório de auditoria.*

195. De acordo com informações prestadas à peça 40, p. 10, a Funasa contratou os seguintes produtos com o objetivo de enfrentar essa situação: 1. Levantamento das atividades finalísticas do Departamento de Engenharia de Saúde Pública e das Divisões de Engenharia de Saúde Pública da Funasa, possíveis de serem terceirizadas; 2. Consulta ao TCU para verificar possibilidade de contratação de mão-de-obra terceirizada para execução de atividades finalísticas; 3. Documento técnico com subsídios para formalização de Termos de Execução Descentralizada, em conformidade com o Decreto 8180/2013, para dar apoio às atividades de acompanhamento e gerenciamento de obras contratadas pela Funasa, que será encaminhado à Procuradoria Federal Especializada; e 4. Documento técnico a ser elaborado com fundamentação legal para possibilitar, nos instrumentos de repasses celebrados pela Funasa, a inclusão de etapas que permitam aos convenentes/recebedores o gerenciamento e fiscalização dos objetos pactuados.

196. Importante mencionar ainda que, durante a fase de análise dos comentários dos gestores, foi enviada por e-mail à equipe de fiscalização informação de que a Funasa havia encaminhado pedido de prorrogação, pelo prazo de um ano, de seus 115 contratos por prazo determinados celebrados a partir do exercício de 2013, peça 41. Segundo despacho de peça 41, p. 8-9, essa prorrogação é necessária porque a Funasa precisa manter suas atividades (análise e/ou acompanhamento por parte da Fundação para que as obras, projetos e planos de saneamento sejam executados e tenham condições de implementação), mas não tem autorização de realizar concurso público para cargos efetivos com o objetivo de repor seu quadro de pessoal. Tal pleito ainda está sendo analisado pela alta Administração do Poder Executivo federal, não havendo, portanto, até o momento da elaboração do presente relatório, uma resposta definitiva sobre a concessão ou não da prorrogação demandada.

*197. Em se tratando do achado II.5, '**A estratégia da Funasa para enfrentar o cenário de escassez de recursos orçamentários pode pôr em risco o cumprimento das metas do Plansab**', foi informado, à peça 41, p. 10-11, que a instituição está participando do projeto-piloto do Fundo de Apoio à Estruturação e desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas. A partir desse projeto, a entidade em questão vai providenciar adequação da metodologia utilizada para aplicação em municípios com população de até 50 mil habitantes. Essa iniciativa demonstra providências ainda iniciais para lidar com o cenário estimado pela equipe de auditoria e não modifica em nada o teor do que está exposto no referido tópico.*

198. Apesar de não ter sido tratado nesse tópico específico, cabe salientar que os comentários apresentados pela Funasa, no achado II.2, sobre os investimentos estimados pelo Plansab não se restringirem apenas a ela, trouxeram implicações nas estimativas feitas pela equipe de auditoria a respeito dos investimentos necessários a serem realizados pela Funasa para implementação da cobertura do saneamento em área rural.

199. Com base em pesquisa realizada no Siop, verificaram-se quais foram as unidades orçamentárias envolvidas com a subfunção 'Saneamento Básico Rural' no período de 2014-2017, que corresponde à parcela do período já executado da estimativa do Plansab (alcança o interregno de 2014 a 2033). Identificou-se que tanto a Funasa quanto o Ministério do Desenvolvimento Social tiveram dotações orçamentárias para implementar ações dirigidas a esse objeto no intervalo

mencionado. A ação do Ministério do Desenvolvimento Social, no entanto, foi voltada tão somente ao abastecimento de água, já as da Funasa foram mais amplas, alcançando o saneamento rural como um todo.

200. Nesse sentido, como as ações para implementação de abastecimento de água em área rural vêm sendo realizadas, desde 2014, pelas duas unidades orçamentárias mencionadas, Funasa e Ministério do Desenvolvimento Social, fez-se necessário retirar do relatório os cálculos estimados no achado II.5 relacionados a esse objeto, visto que partiram da premissa equivocada de que os investimentos necessários para implementação desse objetivo deveriam ser feitos integralmente pela Funasa.

201. No entanto, quanto à implantação de esgotamento sanitário em área rural, mantiveram-se as estimativas realizadas no relatório preliminar, pois os investimentos feitos em seu objeto ficaram, no período analisado, inteiramente sob a responsabilidade da Funasa. Para não gerar dúvidas acerca do assunto, apresentaram-se algumas explicações adicionais para demonstrar o financiamento integral pela Funasa do esgotamento sanitário rural no referido tópico.

*202. Com relação ao achado II.6, '**A Funasa não possui estratégia bem definida de orientação ao Parlamento quanto à alocação de recursos para as emendas destinadas ao saneamento**', os gestores apresentaram informações sobre padronização de projetos para as ações de Melhorias Sanitárias Domiciliares, Melhorias Habitacionais para controle da Doença de Chagas e Resíduos Sólidos que foram mencionadas no texto referente ao presente achado. Quanto à informação de que a Funasa irá disponibilizar aos municípios os projetos para sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário que foram contratados diretamente por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, não cabe fazer nenhuma alteração no relatório, visto que já havia sido mencionado no texto preliminar.*

*203. Sobre o achado II.7, '**A seleção dos municípios para formalização de convênios com a Funasa se dá a partir da demanda dos entes interessados**', foi trazido pela Funasa, peça 40, p. 11-13, um breve histórico da metodologia adotada na seleção de municípios no PAC – 1, com consideração de diversos aspectos dos municípios que compunham seu público-alvo (critérios epidemiológicos, atendimento de grupos sociais minoritários e estratégicos, melhoria da eficiência e da gestão dos serviços de saneamento, otimização dos investimentos para obtenção de melhor relação custo x benefício, atendimento prioritário para as áreas de maiores déficits proporcionais com serviços de saneamento) e sua mudança para o processo seletivo instituído no PAC – 2 – 1ª etapa (passaram a priorizar municípios que já contavam com projetos de engenharia elaborados), em razão do insucesso verificado com o primeiro procedimento, pois vários dos municípios selecionados no PAC – 1 não conseguiram apresentar seus projetos técnicos ou não conseguiram sanar pendências existentes. Segundo relatado pelos gestores, a partir da adoção da nova metodologia, a Funasa destacou que houve uma melhora tanto no tempo de início das obras quanto no quantitativo de conclusão de empreendimentos.*

204. Cabe salientar que a apresentação do histórico da metodologia adotada na seleção de municípios não contrapõe o achado relacionado à sistemática atualmente adotada, a qual se baseia não em levantamento preliminar da necessidade de seu público-alvo, mas na demanda dos entes interessados. Por conseguinte, entendendo que tais colocações não alteram em nada o teor do achado, faz-se apenas o registro desses apontamentos no presente capítulo, sem promover qualquer alteração no teor do relatório.

205. Ainda dentro dos comentários do achado II.7, foram feitas algumas observações sobre os apontamentos do relatório relacionados à necessidade de realização de estudo das necessidades de saneamento dos municípios. Segundo foi ressaltado nos comentários, peça 40, p. 13-14, a Funasa atua sob as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico, coordenada pelo Ministério das Cidades. De acordo com seus argumentos, mesmo entendendo a necessidade e a importância dessa ação, defendeu que a competência para elaboração de diagnóstico da situação de saneamento em âmbito nacional dos municípios que compõem o objeto da Funasa não competiria a ela, mas sim ao

Ministério das Cidades. Utilizou como fundamento para tal afirmação o disposto nos artigos 50, inciso V, e 53 da Lei 11.445/2007, os quais tratam, respectivamente, da alocação dos recursos públicos federais da Política Federal de Saneamento Básico condicionada ao fornecimento de informações atualizadas para o Sinisa e da instituição do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa).

206. Sobre o ponto referente à competência do Ministério das Cidades para elaboração de diagnóstico da situação de saneamento em âmbito nacional dos municípios que compõem o objeto da Funasa, entende-se, com a devida vênia às colocações do gestor, que os dispositivos legais apontados como fundamento para tal conclusão não permitem tal leitura.

207. O artigo 50, inciso V, da Lei 11.445/2007 traz a seguinte prescrição:

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

(...)

V - ao fornecimento de informações atualizadas para o Sinisa, conforme os critérios, os métodos e a periodicidade estabelecidos pelo Ministério das Cidades.

208. O dispositivo transcrito é claro ao afirmar que a alocação de recursos federais fica condicionada ao fornecimento de informações atualizadas para o Sinisa. Estas últimas deverão ser prestadas de acordo com os critérios, métodos e a periodicidade estabelecida pelo Ministério das Cidades. Fica evidente, portanto, que ao referido Ministério cabe a competência de estabelecer as regras de fornecimento das informações ao Sinisa e não a de elaborar o diagnóstico da situação de saneamento em âmbito nacional dos municípios que compõem o objeto da Funasa.

209. Tal competência em relação ao Sinisa é reiterada no § 3º do artigo 53, que tem o teor a seguir:

Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de:

(...)

§ 3º ***Compete ao Ministério das Cidades*** *a organização, a implementação e a gestão do Sinisa,* ***além de estabelecer os critérios, os métodos e a periodicidade para o preenchimento das informações pelos titulares****, pelas entidades reguladoras e pelos prestadores dos serviços e para a auditoria do Sinisa. (grifei)*

210. O parágrafo 5º do artigo 53, por sua vez, que também foi trazido pelo gestor como fundamento para sua conclusão de que caberia ao Ministério das Cidades a competência de elaborar o diagnóstico da situação de saneamento em âmbito nacional, incluindo o atendido pela Funasa, não permite esse entendimento. O referido dispositivo traz a seguinte redação:

Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de:

(...)

§ 5º O Ministério das Cidades dará ampla transparência e publicidade aos sistemas de informações por ele geridos e considerará as demandas dos órgãos e das entidades envolvidos na política federal de saneamento básico, para fornecer os dados necessários ao desenvolvimento, à implementação e à avaliação das políticas públicas do setor.

211. A leitura desse dispositivo é clara no sentido de que cabe ao Ministério das Cidades dar ampla transparência e publicidade aos sistemas de informações por ele geridos, dentre eles o Sinisa, considerando na gestão dessas informações as demandas dos órgãos e das entidades envolvidos na política federal de saneamento básico, para que estes possam desenvolver, implementar e avaliar as políticas públicas do setor.

212. Ou seja, o Ministério das Cidades, por meio da gestão do Sinisa, poderá disponibilizar informações à Funasa, por exemplo, que é uma das entidades envolvidas na política federal de saneamento básico, para que ela possa utilizá-la, na forma que lhe convier, na implementação das políticas públicas que lhe caibam. Pode-se concluir, portanto, que ao Ministério das Cidades cabe

fazer a gestão das informações. O tratamento e a decisão do que fazer com essas informações continua sendo de responsabilidade do órgão ou da entidade envolvida no desenvolvimento e na implementação da política pública de saneamento básico.

213. Desse modo, considerando que tais apontamentos não desconstituem em nada o teor do presente achado, nem trazem qualquer dado que agreguem às conclusões e à análise da equipe de auditoria, manter-se-á sua menção no presente capítulo destinado aos comentários dos gestores, sem promover, no entanto, qualquer alteração no texto do achado.

*214. Dando seguimento à análise dos comentários, foram apresentadas algumas providências tomadas pela Funasa em relação ao achado II.8, '**A Funasa avalia de forma precária os benefícios trazidos pelos instrumentos de repasse**'. Segundo informado à peça 40, p. 14, a instituição vem adotando providências no sentido de atualizar e aplicar a metodologia de avaliação de impacto elaborada. Conforme informado, tal atividade encontra-se em discussão com a Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS/MS, o que demonstra ser ainda preambular. Por essa razão, merece apenas ser mencionada no presente tópico, visto que não altera em nada o teor do achado.*

*215. Por fim, quanto, ao achado II.9, '**O modelo operacional adotado pela Funasa não tem sustentabilidade econômica**', foi argumentado que seria bom incluir, no cálculo apresentado, todas as fases do empreendimento, quer sejam projetos em análise e obras em execução, pois são despendidos recursos humanos e financeiros para tais atividades. Cabe destacar que tais fases se constituem em etapas intermediárias necessárias para a entrega do seu produto final, que são as obras de saneamento. Por conseguinte, os dispêndios mencionados poderiam ser absorvidos no custo da obra, mas, no caso da Funasa, essas atividades são desenvolvidas pela própria instituição. Nesse caso, portanto, os valores despendidos com tais etapas estão embutidos no custeio da entidade.*

216. Diante do exposto, fica evidente que, para a realização da atividade finalística de entrega de obras de saneamento básico à população, a Funasa despende recursos financeiros em atividades intermediárias diversas tais como análise de projetos, acompanhamento da execução de obras, as quais viabilizam a entrega de seu produto final, que é a obra de saneamento básico propriamente dita. Por essa razão, entende-se que esteja adequado o cálculo realizado pela equipe, visto que considerou tais dispêndios no montante do custeio da Funasa, os quais se fizeram necessários para a entrega de cada uma das 1889 obras entregues no período de 2013-2017, não havendo necessidade, portanto, de se fazer qualquer ajuste nos cálculos apresentados no presente relatório de auditoria.

III. Conclusão

217. A presente auditoria realizada no âmbito da Funasa alcançou o objetivo de avaliar o plano estratégico da Funasa e verificar se ele incorpora as metas e os objetivos da Agenda 30 e do Plansab, bem como se garante com razoável segurança o cumprimento das metas de saneamento dos municípios na área de atuação da Funasa.

218. Para fazer essa análise, a equipe de auditoria desenvolveu metodologia de trabalho voltada a analisar os seguintes aspectos da estratégia de atuação da Funasa: grau de maturidade de seu Planejamento Estratégico, nível de conhecimento e de adesão dos setores da instituição ao planejamento instituído e capacidade de garantir o cumprimento das metas do Plansab e da Agenda 30; condições estruturais da instituição (orçamentárias e recursos humanos) para implementação da política de saneamento instituída; por fim, a eficiência, a efetividade e a economicidade do modelo operacional adotado, por meio da avaliação da metodologia aplicada para a seleção dos beneficiários de sua política, do monitoramento de resultados e da análise da viabilidade econômica do modelo adotado.

219. Com relação ao Planejamento Estratégico, o conjunto de procedimentos adotados permitiu verificar que ele ainda não está concluído, visto que, por meio da Portaria 917/2016, foi fixada sua missão, seus valores e estabelecidos seus objetivos estratégicos, mas não foram, ainda, elaboradas as iniciativas estratégicas, as quais devem apontar as medidas a serem implementadas para o alcance de seus objetivos, nem definidos os indicadores mais aptos a medir seu desempenho (item II.3).

220. Sobre os indicadores de desempenho, verificou-se que os resultados alcançados pela

Funasa são medidos de acordo com o número de obras/equipamentos/planos concluídos, ficando dessa forma prejudicada a análise das metas estabelecidas tanto no Plansab quanto na Agenda 30. Impende destacar que, apesar de existirem indicadores de desempenho de saúde ambiental elaborados pela Funasa, estes não possuem relação direta com nenhuma das metas mencionadas (item II.1).

221. A equipe de auditoria verificou, ainda, que o PPA 2016-2019 apresenta seis indicadores de desempenho comuns aos objetivos do Plansab. Fazendo uma projeção desses indicadores, tendo por base dados obtidos do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), constatou-se ser a alta chance de fracasso no alcance das metas relacionadas à cobertura de esgotamento sanitário e de abastecimento de água em domicílios rurais (item II.2).

222. Quanto ao nível de conhecimento do Planejamento Estratégico pelos diferentes setores da instituição, verificou-se que a divulgação interna ocorreu a contento, tendo em vista as respostas obtidas de 24 das 26 Superintendências Estaduais (Suest) pesquisadas mediante questionário (todas as respondentes alegaram conhecimento desse planejamento). Por outro lado, no que pertine à adesão ao planejamento instituído, verificou-se que metade das Suest não participou de sua construção, visto que não contribuiu com o desenvolvimento de nenhum projeto (item II.3).

223. A respeito das condições estruturais disponíveis à instituição (orçamentárias e recursos humanos) para implementação da política de saneamento instituída, verificou-se que a Funasa não possui estratégia definida para enfrentar ou mesmo mitigar a expressiva redução de pessoal e o provável cenário de escassez ainda maior de recursos orçamentários. Neste sentido, infere-se que a Funasa depende demasiadamente de terceiros para viabilizar suas ações e que as estratégias adotadas pela Fundação neste cenário de retração econômica têm sido a mesma de outros tempos (itens II.4 e II.5).

224. Especificamente sobre o aspecto orçamentário, considerando o elevado número de transferências decorrentes de emendas parlamentares, a equipe de auditoria decidiu avaliar se haveria alguma estratégia desenvolvida pela instituição para subsidiar os parlamentares na alocação de emendas destinadas ao saneamento básico. A análise empreendida na auditoria permitiu concluir que, apesar da elevada expertise na área de saneamento básico, não há nenhuma estratégia estruturada que embase os parlamentares de informações necessárias e suficientes para decidirem sobre a alocação dos recursos que lhes caibam por meio de emendas parlamentares (item II.6).

225. Quanto ao modelo operacional adotado pela Funasa na implementação da política de saneamento básico, foram avaliados três aspectos: seleção dos convenentes, monitoramento de resultados e viabilidade econômica do modelo instituído. Sobre a seleção, verificou-se que a Funasa escolhe os convenentes a partir da provocação dos entes interessados, deixando de atuar, portanto, como protagonista na implementação da política de saneamento conduzida com base num diagnóstico global das necessidades reais de seu público-alvo (item II.7).

226. Acerca do monitoramento de resultados, apesar de a instituição enxergar a iniciativa como sendo primordial para a avaliação de suas ações, não há padrões de monitoramento de resultados de suas ações na saúde pública, o que inviabiliza avaliar se os esforços despendidos pela instituição estão sendo corretamente direcionados (item II.8).

227. Por fim, para analisar a viabilidade econômica do modelo operacional adotado pela Funasa na implementação de sua política de saneamento, compararam-se os custos das obras entregues entre 2013 e 2017 com os recursos gastos com o custeio da instituição no mesmo período. A avaliação empreendida permitiu concluir que o modelo operacional da Funasa, com prioridade em entrega de obra de saneamento, não tem sustentabilidade econômica, visto que a maior parte dessas obras custa menos do que é preciso gastar para garantir o custeio dessa entidade e viabilizar a entrega desse produto (item II.9).

228. Como os achados descritos no presente relatório devem dar ensejo a propostas de encaminhamento que visam à melhoria da gestão estratégica da Funasa de modo a promover mudanças necessárias que lhe permitirão avanços na cobertura do déficit de saneamento nacional, a adoção de boas práticas na formulação (ou análise ex ante) de políticas públicas e a reavaliação do

seu modelo de negócio e de seus processos, a partir da discussão sobre a análise de custos, entende-se pertinente encaminhar cópia do presente relatório à Presidência da República, ao Comitê Interministerial de Governança, ao Ministério da Saúde e ao Congresso Nacional, tendo em vista as competências que lhes cabem sobre a gestão estratégica das políticas públicas federais.

IV. Proposta de encaminhamento

229. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

229.1. ***Determinar****, com fulcro no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Funasa que:*

229.1.1. Apresente ao TCU, num prazo de 180 dias, um Plano de Ação com o estabelecimento de providências que devem ser adotadas para impulsionar os resultados alcançados no saneamento rural no país, de modo a garantir com razoável certeza de que 69% dos domicílios rurais terão cobertura de esgotamento sanitário adequado até 2033 e que 100% desses mesmos municípios terão abastecimento de água até 2030 (achado II.2);

229.1.2. Apresente ao TCU, num prazo de 180 dias, um Plano de Ação com vistas a definir os elementos faltantes em seu Planejamento Estratégico, ou seja, os indicadores e as iniciativas estratégicas, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação (achado II.3);

229.1.3. Promova estudos e apresente os resultados ao TCU sobre a situação dos 1671 servidores cedidos, dentro do prazo de 180 dias, justificando o que será feito com eles diante do quadro iminente de redução de quase 87% de todo seu quadro de recursos humanos disponível, sem previsão de realização de concurso público num horizonte de curto prazo; se a decisão for pela manutenção da cessão dos servidores, que apresente estratégias que serão adotadas para superar o déficit do quadro de pessoal, alternativamente ao pedido de realização de concurso público (achado II.4);

229.1.4. Promova, num prazo de 180 dias, o levantamento da estimativa de custos para o cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico que sejam de sua responsabilidade e construa estratégias a serem implementadas que permitam suplantar o quadro de restrição orçamentária previsto no horizonte de curto e médio prazos, de modo a garantir que as metas estabelecidas para o Saneamento Básico no país que estejam em seu âmbito de atuação não fiquem comprometidas por falta de recursos orçamentários (achado II.5)

229.1.5. Apresente ao TCU, num prazo de 180 dias, um Plano de Ação sobre como irá implementar, dentro de um novo prazo de 180 dias, o levantamento das necessidades de saneamento de seu público-alvo, estabelecendo um novo procedimento de seleção dos beneficiários finais respeitando as orientações estabelecidas no Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas (achado II.7);

229.1.6. Apresente ao TCU, num prazo de 180 dias, um Plano de Ação com vistas a estabelecer rotinas de monitoramento dos resultados dos objetos pactuados nos instrumentos de repasse firmados, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação (achado II.8);

229.1.7. Apresente ao TCU, num prazo de 180 dias, um Plano de Ação que defina as etapas de estudos a serem implementados dentro de um novo prazo de 180 dias para redefinir sua política institucional, bem como estabelecer a relação custo x benefício dessa nova política (achado II.9);

229.1.8. Adote, no prazo de cento e oitenta dias, providências com vistas a instituir os controles de custos de suas ações e avalie a eficiência na alocação dos recursos públicos que lhe são destinados (achado II.9);

229.2. ***Recomendar****, com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Funasa que:*

229.2.1. Desenvolva indicadores de desempenho aptos a medir o cumprimento das metas do Plansab e da Agenda 2030 (achado II.1);

229.2.2. Avalie a conveniência e a oportunidade de desenvolver estudos e análises capazes de

subsidiar a tomada de decisão dos parlamentares quanto à alocação de suas emendas, de forma a promover de maneira mais eficiente as ações de saneamento e saúde ambiental e a melhorar a qualidade do gasto público (achado II.6).

229.3. Dar ciência à Funasa de que os resultados de cobertura de esgotamento sanitário e de abastecimento de água em área rural que vêm sendo alcançados nos últimos anos levam à conclusão de que, se permanecerem no mesmo ritmo de implementação, haverá elevada chance de que as metas da Agenda 30 e do Plansab não sejam atingidas até 2030 e 2033, respectivamente, com base nos dados obtidos na PNAD (2005-2015) e na projeção populacional do IBGE (achado II.2);

229.4. Encaminhar, tendo em vista o conjunto de competências que lhes cabem sobre a gestão estratégica das políticas públicas federais (artigos 70 e 84, inciso II, da CRFB, arts. 9º e 11 do Decreto 9.203/2017, artigo 1º do anexo I do Decreto 8.867/2016), cópia integral deste relatório, acompanhado do voto e do acórdão que vier a ser proferido, à Presidência da República, ao Comitê Interministerial de Governança, ao Ministério da Saúde e ao Congresso Nacional (parágrafo 232).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada na Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no período de 2/4/2018 a 29/6/2018, com objetivo de avaliar o plano estratégico e o plano de resultados de 2018 da autarquia e aferir se eles incorporam as metas e objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab); definem metas e objetivos de aprimoramento institucional; e são aptos a garantir com razoável segurança o cumprimento das metas de saneamento dos municípios na área de atuação da Funasa.

2. A Funasa tem como público-alvo os municípios com menos de 50 mil habitantes (fora de conglomerados urbanos) e as zonas rurais de todos os municípios, ou seja, áreas de maior dificuldade de se levar saneamento básico à população mais carente desse saneamento.

3. O presente trabalho buscou responder as seguintes questões de auditoria:

1 - Os objetivos e as metas estabelecidos no Planejamento estratégico da Funasa para 2018 são consistentes com o cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico?

2 - O Planejamento Estratégico da Funasa é incorporado por todos os setores que integram a estrutura da instituição e subsidia projetos aptos ao cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico?

3 - A Funasa desenvolve ou está planejando desenvolver alguma estratégia institucional, com ou sem engajamento de organizações parceiras e partes interessadas, para potencializar seu desempenho e conseguir dar seguimento ao cumprimento dos objetivos estabelecidos na Agenda 30 e no Plano Nacional de Saneamento Básico, mesmo diante de escassez de recursos?

4 - A Funasa desenvolve alguma estratégia de atuação junto ao Parlamento a fim de subsidiá-lo na destinação das emendas parlamentares destinadas ao saneamento, contribuindo assim com o cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico?

5 - A Funasa faz diagnóstico das necessidades de saneamento de seu público-alvo, seleciona o município convenente de acordo com a prioridade de suas necessidades e monitora os resultados alcançados posteriormente à execução das obras?

6 - O modelo operacional comumente adotado pela Funasa (transferência de recursos para construção de obras mediante convênios) se coaduna com o cumprimento dos objetivos estabelecidos na Agenda 30 e no Plano Nacional de Saneamento Básico?

4. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso identifica as seguintes fragilidades a serem corrigidas pelos gestores da Funasa, nos termos do relatório precedente:

1 - Os indicadores de desempenho de saneamento da Funasa não permitem medir o alcance das metas do Plansab e da Agenda 30, sendo elevada a chance de as metas relativas à cobertura de esgotamento sanitário rural e à universalização do abastecimento de água dos domicílios rurais não serem alcançadas;

2 - O Planejamento Estratégico da Funasa está incompleto, sendo que a Fundação não possui estratégia definida para enfrentar cenário de escassez de recursos orçamentários e de pessoal;

3 - A Funasa não possui estratégia bem definida de orientação ao Parlamento quanto à alocação de recursos para as emendas destinadas ao saneamento;

4 - A seleção dos municípios para a formalização de convênios com a Funasa se dá a partir da demanda dos entes interessados, sendo que os resultados das ações são monitorados precariamente;

5 - O modelo operacional adotado pela Funasa não tem sustentabilidade econômica.

5. Ao final de seu relatório, a unidade técnica apresenta um conjunto de propostas dirigidas à Funasa para correção das deficiências encontradas, das quais destacam-se: recomendação para que desenvolva indicadores de desempenho aptos a medir o cumprimento das metas do Plansab e da Agenda 30; recomendação para que desenvolva ferramentas capazes de subsidiar a tomada de decisão dos parlamentares quanto à alocação de suas emendas; e determinação para que apresente plano de ação para saneamento das deficiências identificadas.

6. De início, anuo às considerações da Secex-MT, as quais incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

7. A Funasa, apesar de possuir documento denominado Planejamento Estratégico, precisa desdobrá-lo ainda em iniciativas estratégicas, com a indicação das medidas a serem implementadas para o alcance de seus objetivos e também definir os indicadores adequados para medir a efetividade de suas ações. A ausência desses elementos inviabiliza o acompanhamento do desempenho da fundação, assim como dificulta a contribuição de suas superintendências (Suest) dos projetos para implementação desses objetivos. Nessa linha, conforme registro da equipe técnica, "*quatro Suest afirmaram que não tiveram participação alguma nas etapas do Planejamento Estratégico (...) e doze Suest registraram discordância quanto à estratégia adotada pela alta administração da Funasa para divulgação de seu Planejamento Estratégico*".

8. Tal fato é agravado quando as referidas superintendências encontram-se mais próximas do público-alvo na implementação de ações de saneamento, inclusive no atendimento às populações remanescentes de quilombos, assentamentos de reforma agrária, comunidades extrativistas e populações ribeirinhas. A discordância apresentada quanto às ações definidas na estratégia demonstra que a Funasa falhou ao engajar essas unidades, tanto no desenho do plano quanto em sua implementação.

9. A propósito, os indicadores de desempenho têm por foco apenas o número de obras/equipamentos/planos concluídos, o que não permite afirmar se os resultados alcançados pela instituição são suficientes para o cumprimento das metas do Plansab e da Agenda 2030, atreladas ao número de domicílios atendidos por tais obras.

10. Outra questão a ser enfrentada pela Funasa está na estratégia definida para enfrentar ou mesmo mitigar a expressiva redução de pessoal e o provável cenário de escassez ainda maior de recursos orçamentários. Nos próximos quatro anos, existe a perspectiva de que mais de 90% dos servidores efetivos se aposentem, o que comprometerá a maioria de todo seu quadro de recursos humanos disponível. Com certeza, existe elevado risco institucional quanto ao funcionamento da organização.

11. O contexto é crítico quando, mesmo diante desse cenário de escassez de recursos humanos iminente, a Funasa possui cerca de 65% de sua força de trabalho cedida a outros órgãos da União ou de outros entes da Federação, razão pela qual é relevante que a fundação promova estudos sobre a situação dos 1671 servidores cedidos, justificando o que será feito com eles diante do quadro iminente de redução de quase 87% de todo seu quadro de recursos humanos disponível, sem previsão de realização de concurso público num horizonte de curto prazo.

12. No tocante a aspectos orçamentários, a avaliação da unidade técnica detectou que, apesar da elevada expertise na área de saneamento básico, não há estratégia estruturada que subsidie os

parlamentares de informações necessárias e suficientes para decidirem sobre a alocação dos recursos que lhes caibam por meio de emendas parlamentares.

13. Em relação ao modelo operacional adotado pela Funasa na implementação da política de saneamento básico, foram avaliados três aspectos: seleção dos convenentes, monitoramento de resultados e viabilidade econômica do modelo instituído.

14. A respeito da primeira questão, seleção dos convenentes, detectou-se a ausência de protagonismo da Funasa na implementação da política de saneamento conduzida com base num diagnóstico global das necessidades reais de seu público-alvo, uma vez que a maioria desses instrumentos é firmado por provocação dos convenentes, sem uma avaliação sistêmica por parte da fundação.

15. Quanto ao acompanhamento de resultados, inexistem padrões de monitoramento de resultados de suas ações na saúde pública, o que inviabiliza avaliar se os esforços despendidos pela instituição estão sendo corretamente direcionados. Nesse particular, cabe destacar a relevância das funções de avaliação e monitoramento na implementação da boa governança das ações governamentais, conforme se depreende da própria definição extraída do Decreto 9.203/2017:

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para **avaliar**, direcionar e **monitorar** a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (grifei)

16. Em relação ao último ponto, viabilidade econômica do modelo instituído, foram comparados os investimentos nas obras entregues entre 2013 e 2017 com os recursos gastos com o custeio da instituição no mesmo período. Ao fazer o levantamento de quantas obras foram finalizadas nesse período em montantes acima de R$ 2.500.000,00, valor aproximado do custeio da Funasa por obra entregue, verificou-se um número de apenas 127, ou seja, 6,72% do total entregue. Em resumo, mais de 90% das obras entregues pela fundação custaram menos do que foi necessário à União aportar na instituição para garantir seu funcionamento para entrega desse resultado.

17. Desse modo, a avaliação empreendida concluiu que o modelo operacional da Funasa, com prioridade em entrega de obra de saneamento, não tem sustentabilidade econômica, visto que a maior parte dessas obras custa menos do que é preciso gastar para garantir o custeio dessa entidade e viabilizar a entrega desse produto.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado, que contempla conjunto de determinações e recomendações para que a Funasa adote as providências para correção das fragilidades detectadas.

ACÓRDÃO Nº 2781/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.658/2018-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Angela Cristina Pereira da Costa (929.226.789-20); Elizabeth Regina dos Santos Fragoso (549.164.707-10); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Rodrigo Sergio Dias (225.510.368-01); Ruy Gomide Barreira (283.290.661-34).

4. Órgão/Entidade: Fundação Nacional de Saúde.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41796/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria operacional realizada na Fundação Nacional de Saúde (Funasa) com objetivo de avaliar o plano estratégico da autarquia e verificar se ele incorpora as metas e os objetivos da Agenda 30 e do Plansab, bem como se garante com razoável segurança o cumprimento das metas de saneamento dos municípios na área de atuação da referida fundação,

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 Funasa, com fulcro no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, Plano de Ação com:

9.1.1. o estabelecimento de providências que devem ser adotadas para impulsionar os resultados alcançados no saneamento rural no país, de modo a garantir com razoável certeza de que 69% dos domicílios rurais terão cobertura de esgotamento sanitário adequado até 2033 e que 100% desses mesmos municípios terão abastecimento de água até 2030;

9.1.2. a definição dos elementos faltantes em seu Planejamento Estratégico, ou seja, os indicadores e as iniciativas estratégicas, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

9.1.3. o encaminhamento da situação dos 1671 servidores cedidos, com justificativas do que será feito diante do quadro iminente de redução de quase 87% de todos seus recursos humanos disponíveis, sem previsão de realização de concurso público em horizonte de curto prazo; se a decisão for pela manutenção da cessão dos servidores, que apresente estratégias a serem adotadas para superar o déficit do quadro de pessoal, alternativamente ao pedido de realização de concurso público;

9.1.4. a definição de custos para o cumprimento dos objetivos da Agenda 30 e do Plano Nacional de Saneamento Básico que sejam de sua responsabilidade e a construção de estratégias a serem implementadas que permitam suplantar o quadro de restrição orçamentária previsto no horizonte de curto e médio prazos, de modo a garantir que as metas estabelecidas para o Saneamento Básico no país que estejam em seu âmbito de atuação não fiquem comprometidas por falta de recursos orçamentários;

9.1.5. a implementação do levantamento das necessidades de saneamento de seu público-alvo, estabelecendo um novo procedimento de seleção dos beneficiários finais respeitando as orientações estabelecidas no Guia Prático de Análise **ex ante** de Avaliação de Políticas;

9.1.6. o estabelecimento de rotinas de monitoramento dos resultados dos objetos pactuados nos instrumentos de repasse firmados, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

9.1.7. a definição das etapas de estudos a serem implementados dentro de um novo prazo de 180 dias para redefinir sua política institucional, bem como estabelecimento da relação custo/ benefício dessa nova política;

9.1.8. as providências para instituição dos controles de custos de suas ações e avaliação da eficiência na alocação dos recursos públicos que lhe são destinados;

9.2. recomendar à Funasa, com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. desenvolva indicadores de desempenho aptos a medir o cumprimento das metas do Plansab e da Agenda 2030;

9.2.2. avalie a conveniência e a oportunidade de desenvolver estudos e análises capazes de subsidiar a tomada de decisão dos parlamentares quanto à alocação de suas emendas, de forma a promover de maneira mais eficiente as ações de saneamento e saúde ambiental e a melhorar a qualidade do gasto público.

9.3. dar ciência à Funasa de que os resultados de cobertura de esgotamento sanitário e de abastecimento de água em área rural que vêm sendo alcançados nos últimos anos levam à conclusão de que, se permanecerem no mesmo ritmo de implementação, haverá elevada chance de que as metas da Agenda 30 e do Plansab não sejam atingidas até 2030 e 2033, respectivamente, com base nos dados obtidos na PNAD (2005-2015) e na projeção populacional do IBGE;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao Comitê Interministerial de Governança, ao Ministério da Saúde e ao Congresso Nacional, tendo em vista o conjunto de competências que lhes cabem sobre a gestão estratégica das políticas públicas federais (artigos 70 e 84, inciso II, da CRFB, arts. 9º e 11 do Decreto 9.203/2017, e artigo 1º do anexo I do Decreto 8.867/2016).

10. Ata n° 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2781-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Augusto Nardes (Relator) e José Múcio Monteiro.

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